

**Российская академия наук
Уральское отделение
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ**

На правах рукописи

Цвикилевич Александр Владимирович

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА
ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА**

Специальность 08.00.05
Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель
доктор экономических наук,
профессор Пыткин А.Н.

Ижевск – 2005

Содержание

Введение.....	3
1. Теоретико-методологические основы управления развитием муниципального образования.....	9
1.1. Теоретические аспекты муниципального управления.....	9
1.2. Роль и место органов местного самоуправления в управлении развитием муниципального образования.....	31
1.3. Ключевые направления развития муниципальных образований в контексте устойчивого развития.....	47
2. Особенности управления развитием муниципального образования.....	56
2.1. Муниципальные программы развития как элемент механизма реализации стратегии устойчивого развития муниципального образования.....	56
2.2. Анализ особенностей воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.....	69
2.3. Организационно-экономические предпосылки разработки методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.....	76
3. Методические положения оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.....	84
3.1. Концептуальный подход к оценке воздействия программ на развитие муниципального образования.....	84
3.2. Методика оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования	90
3.3. Методические рекомендации по применению методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.....	145
Заключение.....	154
Литература.....	164
Приложения.....	177

Введение

С переходом России к рыночной экономике и развитием местного самоуправления муниципальные образования получили возможность самостоятельно определять стратегию своего развития. Формирование социально-экономической политики и планирование развития муниципального образования не только право, но и обязанность органов местного самоуправления. В 1990-х - начале 2000-х годов органы местного самоуправления выбирали самые различные формы планирования развития - традиционные «Основные направления социально-экономического развития», программы, планы, пакеты инвестиционных проектов и т.п. Выбор того или иного варианта определялся текущей ситуацией в муниципальных образованиях, существующим уровнем муниципального управления, предпочтениями муниципальных руководителей, состоянием муниципального сообщества и другими факторами.

В настоящее время общемировая тенденция перехода к устойчивому развитию требует постоянного совершенствования, поиска и развития новых, современных форм и методов управления муниципальными образованиями в изменяющихся внешних и внутренних условиях.

Развитие местного самоуправления в рамках экономических реформ видоизменило муниципальное управление в России. Одно из наиболее ярких проявлений этого - активное распространение на местах практики программно-целевого планирования развития территорий, а также освоение местным самоуправлением технологий проектной культуры. Программно-целевой метод подразумевает не только организацию планирования, но и качественную экспертизу этого процесса, частью которой является определение воздействия программ на развитие муниципального образования.

Управление развитием муниципального образования объективно связано с адекватной реалистической оценкой воздействия программ на развитие

муниципального образования, которая имеет важное значение для принятия решений на различных уровнях управления.

Недостаточная теоретическая и методическая разработанность вопросов воздействия программ на развитие муниципального образования в контексте управления развитием муниципального образования, актуальность и возрастающая практическая значимость предопределили выбор темы, предмета, объекта и основных направлений диссертационного исследования.

Область исследования соответствует требованиям паспорта специальностей ВАК 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) – 5.16. Управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях; функции и механизм управления; разработка, методическое обоснование, анализ, оценка эффективности организационных схем и механизмов управления; 5.17. Региональное стратегическое планирование; региональные программы развития; экономические проблемы федерализма; экономическая симметрия и асимметрия в развитии Российской Федерации; проблемы разграничения полномочий и предметов ведения и эффективность государственного управления в территориальном аспекте; экономические проблемы местного самоуправления.

Степень разработанности проблемы. Изучение теории и практики формирования и функционирования управления территорией в условиях рыночной экономики, в рамках которых рассматриваются и вопросы развития муниципальных образований, в нашей стране началось совсем недавно, с началом в 90-х годах реформ в России.

Активную работу в области теории региональной экономики и местного самоуправления ведут Ю.П. Алексеев, С.С. Артоболевский, И.Д. Афанасьенко, С.Н. Бобылев, О.И. Боткин, В.Ю. Будавей, С.Д. Валентей, А.Г. Гранберг, Б.М. Жихаревич, М.П. Комаров, А.Л. Кузнецов, В.Н. Лексин, А.С. Маршалова, Т.Г. Морозова, В.И. Некрасов, А.С. Новоселов, Д.А. Новиков, А.К. Осипов,

А.Н. Пыткин, А.И. Татаркин, О.А. Романова, В.Ф. Уколов, А.Н. Швецов, С.С. Шишов, Р.И. Шнипер и др.

Зарубежные специалисты, которые рассматривают в своих работах проблемы региональной экономики и местного самоуправления: У. Айзард, Х. Армстронг, Дж. Бачтлер, С. Вагенаар, У. Изард, К. Литтл, У. Моррис, П. Нийкэмп, Т. Питерс, Ф. Сникарс, М. Темпл, Дж. Тэйлор, Р. Уотермен, Л. Хоффман, Д. Юилл и др.

Обобщение опыта исследований рассматриваемой в диссертации проблемы показало, что вопросы теории, методологии и практики оценки воздействия программ на развитие муниципального образования еще не получили исчерпывающей научной интерпретации.

Целью исследования является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию управления развитием муниципального образования на основе программно-целевого метода.

Поставленная цель потребовала решения ряда взаимосвязанных задач, а именно:

- исследовать и обобщить теоретические и методологические основы управления развитием муниципального образования;
- определить ключевые направления развития муниципального образования;
- систематизировать особенности воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования;
- обосновать концептуальный подход к оценке воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования;
- разработать методику оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования;
- предложить методические рекомендации по применению методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования;

образования, а также основные направления и рекомендации по совершенствованию управления муниципальным образованием.

Объектом исследования является муниципальное образование «Пермский район» Пермской области, соответствующее российской специфике жизнедеятельности муниципальных образований.

Предметом исследования является совокупность теоретических основ, способов и методов оценки эффективности управления как основы разработки методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования, организационно-экономические отношения, возникающие в процессе разработки и реализации муниципальных программ развития муниципального образования в рыночных условиях хозяйствования.

Теоретической и методологической основой исследования являются научные труды и разработки отечественных и зарубежных авторов в области регионального и муниципального управления, посвященные проблемам управления развитием территорий, научно-методические рекомендации в области региональной и муниципальной политики и экономики.

Основные методы исследования. Методической основой исследования являются организационно-структурное моделирование и метод сравнительного анализа, общенаучные методы стратегического и оперативного управления, экспертных оценок, программно-целевой метод, методы планирования.

Информационной базой диссертационного исследования послужили данные органов статистики, данные Законодательного Собрания и администрации Пермской области, фактические материалы, характеризующие различные аспекты управления муниципальным образованием. В диссертации нашли отражение результаты научно-исследовательских работ, выполненных автором и при его участии.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании ряда положений по совершенствованию применения программно-целевого метода в управлении развитием муниципального

образования. В процессе исследования получены следующие теоретические и практические результаты, определяющие научную новизну и являющиеся предметом защиты:

- уточнено понятие «оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования»;
- определены и классифицированы общие и частные виды воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования;
- обоснован концептуальный подход к оценке воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования;
- разработана методика оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования;
- предложены методические рекомендации по применению оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

Практическая значимость исследования определяется нарастающей потребностью в теоретико-методическом обосновании оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования и ее активного применения в рамках программно-целевого метода управления развитием как отдельных муниципальных образований, так и для обеспечения методологического и управленческого единства устойчивого развития регионов и Российской Федерации в целом.

Материалы диссертации могут использоваться для подготовки и переподготовки специалистов органов законодательной и исполнительной власти региона, органов местного самоуправления.

Результаты работы могут быть использованы для преподавания в высших учебных заведениях курсов региональной и муниципальной экономики, государственного управления экономикой, стратегического планирования регионального и муниципального развития.

Апробация исследования. Основные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, докладывались в порядке обсуждения на IX Международной научно-практической конференции «Стратегия развития пищевой промышленности» (г.Москва, 2003г.), на научно-практической конференции «Развитие элитаризма в России» (г.Пермь, 2003г.), на всероссийской научно-практической конференции «Стратегия приоритетного развития социальной сферы региона» (г.Курган, 2004г.). Отдельные положения диссертационного исследования используются в научных разработках Пермского филиала Института экономики УрО РАН.

Материалы диссертационной работы использованы при формировании механизма разработки стратегии развития Кунгурского района Пермской области, а также при внедрении программно-целевого метода управления развитием Уинского района Пермской области.

1. Теоретико-методологические основы управления развитием муниципального образования

1.1. Теоретические аспекты муниципального управления

Формирование демократической правовой государственности и социально ориентированной рыночной экономики невозможно без эффективного функционирования местного самоуправления, которое представляет собой особый институт, в наибольшей степени сочетающий волю государства и интересы населения. «Под местным самоуправлением, - отмечается в Европейской хартии о местном самоуправлении [2], - понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

В государствах с развитой рыночной экономикой местное самоуправление играет большую роль. В странах Европейского Союза уровень местных расходов в ВВП составляет в среднем 12% (от 3,5% в Румынии до 33% в Дании). В Германии расходы более чем 9 тыс. коммун (общин, городов и районов) составляют 10% от ВВП [37; 44; 45; 71; 85; 88; 111; 132].

В России в настоящее время завершается начальный этап становления местного самоуправления. Решены организационные вопросы и сформированы органы власти более чем в 13 тыс. муниципальных образованиях (в основном пока в городах и районах). Приняты базовые законодательные акты Российской Федерации и ее субъектов по проблемам местного самоуправления [34; 61].

В 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую хартию о местном самоуправлении [6].

Выделение местного самоуправления в самостоятельную, независимую от государственной вертикали сферу осуществления властных полномочий является неотъемлемой составляющей трансформационных процессов перехода от тоталитарных к демократическим формам управления. «В Российской Федерации, - констатируется в ст. 12 Конституции РФ [1], - признается и

гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Основной содержательной стороной происходящих преобразований служит децентрализация властных полномочий, передача соответствующих функций на уровень осуществления, максимально приближенный к населению страны, конкретной территории его проживания, каждая из которых имеет лишь ей внутренне присущую (имманентную) специфику исторического развития, природно-климатические особенности, достигнутый уровень экономического и социального развития. В этом смысле наиболее заземленным на интересы и потребности конкретной личности уровнем осуществления властных полномочий является тот населенный пункт или их локализованная, органически целостная агломерация, на территории которой проживает данный человек.

Однако интересы людей в более полном объеме могут быть учтены лишь при условии их непосредственного участия в выработке, принятии и реализации соответствующих решений. Наиболее благоприятные условия для этого обеспечивает институт самоуправления.

Таким образом, децентрализация властных полномочий выступает неотъемлемой составляющей широкомасштабного процесса демократизации всех сфер жизнедеятельности общества. В ряде стран Запада она опирается на так называемую теорию фискального федерализма.

Понимание государственных функций и целей, отвечающих концепции децентрализации, опирается, в частности, на принцип субсидиарности и принцип увязки. Согласно первому для государства эффективна передача полномочий по принятию решений на максимально низкий уровень власти. Поскольку представления граждан относительно приоритетов в сфере государственной деятельности сильно зависят от места жительства, передача центру слишком большого объема задач и целей оказывает негативное влияние

на общественное благосостояние. Объясняется это тем, что решения, принимаемые центром, вынужденно носят универсальный, абстрактный характер. Напротив, решения, принимаемые на более низких уровнях, учитывают различия в предпочтениях граждан. Соответственно, на нижних уровнях открывается возможность учета местных особенностей и в управленческих решениях, и при распределении ресурсов и т.д. Не последнюю роль играет и то обстоятельство, что на этом уровне расходы на получение информации, на управление и контроль в большинстве случаев ниже и количество субъектов, принимающих решения, меньше.

Принцип увязки работает в том же направлении, что и принцип принятия наиболее эффективных решений: он предполагает максимально децентрализованную процедуру формирования целевых установок и их согласование, увязку с соответствующим уровнем местных полномочий в отношении налогов, сборов и т. д.

В современной экономической литературе достаточно полно (применительно к смешанной экономике) освещаются функции государства (правительства) [8; 9; 10; 11; 20; 24; 54; 57; 65; 98; 101; 124; 128; 135]. Как правило, они сводятся к следующим:

1. Обеспечение правовой базы и общественной атмосферы, способствующей эффективному функционированию рыночной системы.
2. Защита конкуренции.
3. Перераспределение доходов и богатства.
4. Корректировка распределения ресурсов с целью изменения структуры национального продукта.
5. Стабилизация экономики, т.е. контроль за уровнем занятости, инфляции, порождаемой колебаниями экономической конъюнктуры, а также стимулирование экономического роста.

В научной литературе есть и другие точки зрения, в соответствии с которыми сфера осуществления государственности и местного самоуправления в целом выполняет две основные функции общего порядка:

♦ *во-первых*, функцию обеспечения баланса интересов субъектов как производственной, хозяйственной, социальной и политической деятельности (к примеру, производителей и потребителей, малого и крупного бизнеса посредством антимонопольного законодательства; работодателей и работников наемного труда посредством генеральных тарифных соглашений и т. д.), так и публичного права, образующих сферу осуществления государственности и местного самоуправления через достижение консенсуса в разделении компетенции, определении политики субвенций и т. п.;

♦ *во-вторых*, функцию обеспечения общих условий эффективного функционирования и развития всех основных сфер жизнедеятельности общества на всех без исключения его уровнях, т.е., в конечном счете, функцию обеспечения общих условий для экономического и социального роста. Эти общие условия поддерживаются, прежде всего, отраслями и институтами инфраструктурной направленности, образующими логически и функционально взаимосвязанные сферы производственно-хозяйственной, социальной и институциональной инфраструктуры.

Данные функции равным образом присущи как всем государственным уровням (Федерация, ее субъекты, административно-территориальные образования, входящие в них), так и местному самоуправлению. При этом, если государство обеспечивает сбалансированность интересов и общие условия функционирования всевозможных субъектов деятельности на макроуровне, т. е. на уровне национальной социально-экономической системы, а регионы-субъекты Федерации - на мезоуровне, то местное самоуправление осуществляет те же функции применительно к своему уровню, более близкому к микроуровню.

Вместе с тем представляется, что не следует сводить различия между этими уровнями к различиям лишь количественного порядка, масштабности. В существенной степени они дополняются и усиливаются различиями качественного характера. Дело в том, что многие аспекты, как первой, так и второй функции реально осуществимы лишь на макроуровне. Региональный и муниципальный уровень по преимуществу лишь корректирует их с учетом местной специфики. К примеру, достижение баланса интересов крупного и мелкого бизнеса, производителей и потребителей, работодателей и наемного труда, населения отдельных территорий по поводу объемов финансового потенциала местных бюджетов и т. п. концептуально можно и должно быть обеспечено в первую очередь на общенациональном уровне.

Что же касается муниципального уровня, то действия его органов нацелены, прежде всего, на:

- ◆ обеспечение исполнения на их территории нормативно-правовых актов общегосударственного и регионального (субъектов Федерации) характера;

- ◆ реализацию (с поправкой на местную специфику) концептуально признанных на общественном уровне положений по обеспечению баланса интересов (к примеру, через механизмы социального партнерства) и общих условий жизнедеятельности (формирование и развитие системы здравоохранения, общего и профессионального образования, науки, культуры и т.д.);

- ◆ изыскание и задействование внутренних резервов по обеспечению на данной территории баланса интересов, с одной стороны, и общих условий жизнедеятельности, - с другой.

В рыночной ситуации степень автономности реализации данных функций на местном уровне закономерно возрастает и, следовательно, предполагает наличие автономных ресурсов их обеспечения. Социальная составляющая смешанной экономики в известной мере сглаживает (через механизмы

межбюджетного выравнивания финансового потенциала регионов) такого рода автономность. Однако ее рыночная составляющая активно противодействует этому. Более того, на современном этапе она выступает как контртенденция иждивенчеству, гасящему мотивацию высокоэффективной хозяйственной деятельности регионов и муниципальных образований. Поэтому, как отмечают, к примеру, немецкие исследователи, в развитии муниципальных образований появились новые тенденции: ориентация на внутренние ресурсы, диверсификация, региональная кооперация, принципы региональной стратегии, формирование инновационных центров и муниципальный маркетинг. Вместе с тем, по мере того, как федеральный центр в Германии сталкивается с собственными трудностями, уходит в прошлое автоматизм в бюджетном регулировании и гарантированное получение муниципальными образованиями средств для инвестиций и развития. Муниципальным образованиям приходится постоянно расширять и диверсифицировать источники пополнения своих бюджетов. В Германии стали говорить о необходимости перехода от «унитарно-кооперативного федерализма» к конкурентному, который делает ставку на развитие конкуренции, эксперименты, широкое участие населения в управлении.

До сих пор успехи, связанные со строительством новых предприятий на территории муниципального образования, рассматривались как определяющий фактор стимулирования развития коммунальной (местной) экономики. Сейчас задача заключается в том, чтобы более эффективно использовать имеющийся в распоряжении общин инструментарий: финансовые средства, налоговую и тарифную политику, политику по отношению к недвижимости, расширение инфраструктуры, регламентацию строительства, рекламу и консультирование, политику землепользования. Особую роль в стимулировании коммунальной экономики могут сыграть многопрофильные учреждения,

которые призваны помочь опекаемым ими малым предприятиям начать собственное дело, выйти на рынок и закрепиться на нем.

Необходимость создания стабильно функционирующей экономики требует объединения усилий всех звеньев власти. Муниципальное хозяйство - составная часть народнохозяйственного комплекса. Эффективно функционирующее народное хозяйство способно в полной мере обеспечить условия, экономический базис решения социально-эколого-экономических проблем территорий.

В Западной Европе, США [37; 44; 45; 68; 78; 88; 111; 132] местное самоуправление формировалось постепенно, как результат инициативы и творчества самих граждан. Шел отбор наиболее эффективных его форм в соответствии с жизненными потребностями.

Формирование местного самоуправления в России шло другим путем: оно создавалось в короткие сроки и решениями государственных органов. Это и определило своеобразие путей и механизмов его действия [10; 46; 106; 113].

Организирующим началом создания местного самоуправления, определения сферы и направлений его деятельности, как уже отмечалось, служат Конституция Российской Федерации, Гражданский Кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Указы Президента Российской Федерации.

Предметом ведения органов местного самоуправления являются вопросы местного значения, непосредственно связанные с жизнедеятельностью местного сообщества (ст. 60, 61 Закона о местном самоуправлении). Тем самым сфера деятельности местного самоуправления является составной частью жизни общества. Органы местного самоуправления вносят свой вклад в решение задач общества в целом, разделяют ответственность с государством за успешность обеспечения социально-экономического развития страны. В послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О действенности

государственной власти в России» местное самоуправление определяется как важнейший механизм обеспечения единства страны, он служит одной из надежных гарантий целостности государства.

Государственное управление в России - это целенаправленная деятельность власти по практической реализации в жизнь демократических законов общественного развития, по организации рыночных экономических отношений в целях обеспечения выявленных и сформулированных ею интересов общества.

Предметом государственного управления являются формы и методы воздействия на производственную, экологическую, социальную и духовную составляющую общего процесса жизнедеятельности населения страны.

Соответствующее место в системе государственного управления занимают ***муниципальные образования — населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы, реализуется местная социальная, экономическая, экологическая и институциональная политика.***

Муниципальные образования выступают объектом местного самоуправления, которое завершает систему органов власти страны. Это последнее звено, где должны исполняться законы и решения государственной власти. Причем формы государственного управления должны быть адекватны конкретным целям, задачам, условиям проводимых преобразований на всех уровнях власти, включая местное самоуправление.

Местная социальная, экономическая, экологическая и институциональная политика вытекает из муниципальных потребностей и интересов населения в организации его жизнедеятельности.

В иерархии общественных потребностей происходит разделение функций и полномочий субъектов управления национальной экономикой, среди которых наряду с федеральными, межрегиональными и региональными выделяются муниципальные субъекты, призванные удовлетворять потребности на своем

уровне. То есть муниципальные потребности выступают здесь как часть целого, во взаимосвязи и взаимообусловленности с другими потребностями, удовлетворением которых должны заниматься местные органы власти в строгих рамках отведенного им места в иерархии национальной системы управления экономикой.

Эти взаимосвязи проявляются в реальной жизнедеятельности населения и муниципальных органов управления. К примеру, муниципальные органы власти в целях поддержания, защиты экономической политики государства отчисляют налоги в областной и федеральный бюджеты, которые, накапливаясь, перераспределяясь, или в целевом порядке направляются на удовлетворение потребностей населения, проживающего не только на территории данного муниципального образования, но и в любом другом месте страны.

В свою очередь, муниципальные образования получают областные и федеральные средства для удовлетворения потребностей населения, проживающего на их территории. Им могут также делегироваться областные и федеральные полномочия, подкрепленные ресурсами для передачи некоторых функций, требующихся для удовлетворения потребностей на местах.

Таким образом, в основе формирования и реализации местной социальной, экономической, экологической и институциональной политики должны лежать многообразные муниципальные потребности и интересы, исходя из которых, муниципальные власти организуют их удовлетворение. Именно из потребностей и интересов вытекают основные задачи местных органов власти по формированию и реализации местной экономической политики. Они утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, управляют муниципальной собственностью.

Местные органы власти устанавливают также условия использования местных земель; создают муниципальные предприятия, организации, банки; выпускают ценные бумаги; регулируют предпринимательство, цены и тарифы, занятость, решают другие социальные проблемы; прогнозируют и

планируют развитие территории; распоряжаются материально-сырьевыми ресурсами, накопленным научно-производственным потенциалом, квалифицированными кадрами др.

Как носитель общественных функций муниципальное образование призвано:

- ◆ насыщать экономическую среду информацией, что способствует более рациональному планированию деятельности частных компаний;
- ◆ ставить плановую практику на микроуровне в определенные рамки, задавая допустимые параметры частного интереса и средств его достижения;
- ◆ определять цели социально-эколого-экономического и институционального развития муниципального образования и непосредственно регулировать хозяйственные пропорции в местной экономике.

Для решения данных задач муниципальные органы власти должны обладать определенным набором рычагов, инструментов воздействия на экономику и системой институтов власти, способных их применять через соответствующие формы воздействия. Необходимо также четкое определение зон ответственности данных институтов и их возможностей.

В настоящее время в России, включая территорию муниципальных образований, действуют государственные институты, формирующиеся на базе функционирования трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Законодательные органы власти призваны обеспечивать правовое оформление социальных, экономических, экологических и институциональных процессов, определение границ и форм вмешательства муниципальных органов управления в экономику. При этом основным рычагом влияния законодательного органа на развитие муниципального хозяйства является процесс ежегодного рассмотрения и принятия местного бюджета.

Похожие функции выполняют представительные органы власти на муниципальном уровне управления.

Исполнительная власть муниципального образования должна осуществлять оперативное управление муниципальной экономикой, разрабатывать долгосрочные планы социально-экономического развития и программы на их основе, осуществлять муниципальное стратегирование.

В рамках исполнительной власти может создаваться необходимое количество соответствующих учреждений, регулирующих ту или иную сферу местной экономики. Возможно также преобразование действующих организационных структур управления путем приведения их в соответствие с потребностями в обслуживании рынка.

Опыт стран с современным рыночным хозяйством показывает, что для успешного проведения местной социальной, экономической, экологической и институциональной политики, выполнения поставленных целей и задач методы их достижения имеют весьма существенное значение.

Среди инструментов воздействия на местную экономическую политику можно выделить административно-правовые и экономические методы регулирования. Как известно, в первом случае меры муниципального воздействия носят характер обязательных распоряжений, часто оформленных в виде нормативных актов. Во втором случае на экономику воздействуют косвенными методами, стимулируя субъектов рынка изменить свою экономическую политику.

Осуществляя процесс регулирования, следует иметь в виду, что на муниципальном уровне управления наиболее эффективные результаты получаются тогда, когда используется сочетание совместимых плановых и рыночных инструментов.

Так планирование на уровне отдельного предприятия и фирмы совмещается с общественным планированием. Его показатели не являются директивными, обязательными к исполнению. Это своеобразные «маяки-ориентиры», к которым следует стремиться, чтобы получить ожидаемые результаты по удовлетворению муниципальных потребностей.

Носителем этой функции, преследующей общественные, а не частные интересы и цели, наряду с некоторыми другими социальными институтами, выступают муниципальные органы власти.

Важным инструментом решения указанных задач может стать индикативное планирование. Его составными частями являются концепция социально-экономического развития территории, экономическое прогнозирование и экономическое программирование, муниципальное стратегирование.

Особенность индикативного планирования состоит в его преимущественно рекомендательном характере. Показатели-индикаторы служат общими ориентирами социально-экономического развития территории и не подлежат обязательному выполнению. В качестве рычагов воздействия на хозяйствующие субъекты с целью стимулирования выполнения ими рекомендаций индикативных планов используется весь арсенал инструментов муниципального регулирования экономики. Индикативные планы позволяют органично соединить в единой системе концепцию социально-экономического развития муниципального образования, прогнозы функционирования экономики, местные программы и экономические регуляторы.

Муниципальная концепция формирования и реализации местной экономической политики призвана базироваться на результатах анализа основных социальных, экономических, экологических и институциональных тенденций, целей и приоритетов развития территории, путей их достижения.

Экономическое прогнозирование — это процесс выработки на основе изучения всей совокупности социально-эколого-экономической информации и статистики возможных вариантов развития и будущего состояния муниципального хозяйства, социальной, экологической сферы или их составных частей.

В странах, где индикативное планирование муниципальной экономики не получило должного развития, прогнозы существуют как самостоятельная сфера научных исследований и хозяйственной практики.

В странах с развитой системой муниципального регулирования они являются основой для создания программ развития территорий.

Экономическое программирование - это процесс регулирования муниципального хозяйства на основе системы экономических программ, соответствующих концепции/стратегии развития территории. В качестве индикаторов здесь используются показатели, характеризующие динамику, структуру и эффективность экономики, состояние денежно-кредитной сферы, рынков товаров и ценных бумаг, занятости, уровня жизни населения и др.

В целом, местная экономическая политика реализуется через совокупность мероприятий по воздействию на хозяйственную ситуацию, выработанных органами власти и одобренных населением, с целью достижения заранее определенных социально-эколого-экономических и институциональных ориентиров.

В России еще предстоит построить эффективную экономическую систему, способную динамично развиваться на местном уровне управления, удовлетворять потребности людей, проживающих на муниципальных территориях, гарантировать их безопасность во всех сферах деятельности. Для этого, в целях реализации интересов населения, решения их социальных проблем на муниципальном уровне, необходимо усиление управленческого влияния местных органов власти на развитие территории при гибком использовании экономических и административных средств воздействия.

Вмешательство муниципальных органов управления в экономические процессы носит объективный характер и зависит от потребности местной экономики в координации и регулировании. Следовательно, в условиях нарастающего кризиса, в период формирования рыночных отношений, необходимо не уменьшать, а усиливать роль и влияние муниципальных органов власти на процесс формирования и реализации местной экономической политики. Данный вывод обусловлен тем, что в переходных экономиках муниципальные органы управления призваны

выполнять функции создания рыночной системы, устранения негативных последствий стихийного формирования рынка, обеспечивать социальную и экологическую стабильность на своей территории и др. Именно государство, его власть в лице руководителей соответствующих институтов не должны допускать появления и развития кризисных процессов, а в случае их возникновения обязаны изменить ситуацию и добиться экономического равновесия с помощью мер регулирования.

Вместе с тем ослабление влияния муниципальных органов управления на происходящие процессы через местную экономическую политику неизбежно наносит ущерб экономическим интересам населения, порождает неуправляемость и нестабильность. Потребность в усилении государственного регулирования особенно остра, когда еще не созданы необходимые условия для полноценного действия рыночных механизмов.

В настоящее время, наряду с созданием рыночных условий, приоритетной должна быть местная экономическая политика по активной структурной перестройке и стимулированию производства на основе использования рычагов бюджетного, финансово-кредитного и налогового регулирования, первоочередной поддержки (через усиление государственного регулирования) тех секторов хозяйства, которые могут вывести экономику из кризиса и послужить базой прогрессивных структурных сдвигов в будущем.

Пути и инструменты усиления государственного регулирования в целях достижения поставленных задач весьма различны. В первую очередь, местные органы власти должны обеспечивать эффективное функционирование рыночных механизмов реализации местной экономической политики, а также осуществлять регулирование развития социальной, экологической и других сфер, где применение рыночных отношений нецелесообразно и неэффективно.

Как известно, производство составляет основу местной экономической политики. Оно включает процесс взаимодействия человека с природой и совокупность возникающих при этом отношений. В рыночных условиях

хозяйствования человек вынужден производить конкурентоспособные товары, используемые затем в качестве средств существования.

При сбалансированной федеральной и местной экономической политике, соответствующих макроэкономических условиях люди, побуждаемые все возрастающими потребностями, расширяют сферу трудовой деятельности, накапливают опыт, развивают способности к труду, используя все более совершенные средства производства.

Прямыми результатами такого труда являются продукты в виде материальных благ, предметов личного потребления и услуг. Косвенные результаты - успешное решение социальных проблем населения и развитие территории муниципального образования.

Производство, распределение, обмен и потребление тесно переплетаются между собой и составляют единый процесс воспроизводства материальных и духовных благ муниципальных образований. Нарушение какого-либо из названных элементов или процессов их взаимодействия приводит к усилению кризисных явлений в сфере реализации местной экономической политики.

В муниципальном управлении экономикой, социальной сферой и экологией обычно принимаются решения относительно использования финансовых, материальных и других ресурсов в конкретном промежутке времени. Поскольку ресурсы ограничены, необходима минимизация затрат, требующая поиска альтернативных путей использования средств в процессе реализации решений.

В условиях формирования рыночных отношений местная экономическая политика способствует тому, что на муниципальном уровне управления процесс использования местных ресурсов может регулироваться в соответствии с задачами развития территории путем целенаправленного воздействия на факторы, предопределяющие эффективность результатов его реализации.

Методология системы муниципального управления представляет собой совокупность принципов, приемов, средств и инструментов познания с учетом понятий и категорий данной области знаний. Одним из инструментов такого

управления является местная экономическая политика. При ее формировании должны использоваться такие методы познания, как системный анализ, синтез, аналогия, сравнение, наблюдение, эксперимент, социологические исследования.

В ходе анализа состояния и развития муниципального образования исследуемые процессы расчленяются на составные части, что позволяет вскрыть происходящие в них сущностные изменения. Синтез дает возможность соединить родственные элементы, воссоздать из частей целое, увидеть, в каких формах проявляются наиболее существенные изменения, тенденции.

В результате муниципальные органы власти получают достаточную информацию для выделения приоритетов и ориентирования местной экономической политики на решение ключевых задач развития территории, создание условий для нормальной жизнедеятельности населения.

При этом важное значение придается социологическим исследованиям, анализу функционирования социальных систем, поведения людей на подведомственной территории [16; 18; 19; 21; 41; 42; 81; 82; 83; 84; 94; 95; 111; 112]. В этом случае социологические исследования являются необходимым звеном в принятии управленческих решений относительно формирования и регулирования местной экономической политики, так как позволяют получить невидимую для статистики часть информации, а также характеристики социального состояния населения, почувствовать происходящие здесь изменения.

В процессе анализа и синтеза могут использоваться математические и статистические методы. Чем сложнее муниципальное образование по структуре экономики, социальных отношений и экологии, тем важнее всесторонний учет количественных факторов, определяющих их основу.

По сути дела муниципальное образование - это своеобразная система с множеством элементов, частей, подсистем, которые образуют ее целостность, единство.

Разработка местной экономической политики нацеленной на развитие муниципального образования на базе современного системного подхода позволяет понять и объяснить многие важные явления, связанные с ее реализацией, подвести их под общие законы теории, практического воплощения и найти на этой основе нетрадиционные пути решения социальных проблем населения.

В системном исследовании акцент должен делаться на выявлении многообразия связей и отношений, имеющих внутри объекта и в его взаимоотношениях с внешним окружением, средой. Элементы же системы при этом должны рассматриваться с учетом их места и функций внутри целого [9; 11; 12; 17; 23; 24; 36; 38; 39; 40; 48; 54; 55; 58; 68; 69; 89; 90; 98; 101; 105].

Состояние объекта (муниципального образования) как целостной системы определяется свойствами не только его отдельных элементов, но и всей структуры. Структура и поведение системы (муниципального образования) характеризуются иерархичностью, многоуровневостью, отдельные уровни системы обуславливают определенные аспекты ее поведения.

Необходимо иметь в виду, что муниципальное образование выступает и в качестве элемента системы более высокого - областного, межрегионального порядка, а его элементы - как составляющие системы более низкого порядка. Это подтверждает сделанный нами ранее вывод о том, что местная экономическая политика тесно взаимосвязана с областной, региональной и федеральной экономической политикой, дополняя их и участвуя тем самым в едином процессе решения общегосударственных задач.

Целостное функционирование системы (муниципального образования) становится результатом взаимодействия всех ее сторон и уровней иерархии, включая местную экономическую политику с присущими ей связями и отношениями.

Таким образом, иерархическое строение и функционирование сложных экономических систем обуславливает необходимость координации низших уровней системы со стороны ее высшего уровня управления. В то же время деятельность высшего уровня управления определяется результатами функционирования всех остальных подсистем.

На процесс формирования и реализации местной экономической политики в определенной мере оказывают влияние мировые тенденции, складывающиеся в управлении и в данной области деятельности. Одной из существенных тенденцией мирового развития стало расширение государственного вмешательства в экономику и другие сферы общества, отделение капитала как собственности от функций управления, сокращение доходов от собственности в национальном доходе, усиление роли менеджеров в управлении, ориентация муниципального управления на самостоятельное решение определенного круга проблем развития подведомственной территории в рамках стратегии развития муниципального образования.

Экономически развитыми странами доказано, что частный капитал пока не может эффективно справляться с управлением без государственных и муниципальных органов власти, что без их поддержки он не в силах удержать экономику в состоянии равновесия.

В сфере муниципального управления местная экономическая политика играет определенную роль относительно перераспределения доходов. Несмотря на успехи, достигнутые в развитии многих стран, следует все же признать, что бедность среди всеобщего изобилия продолжает оставаться в них острой экономической и политической проблемой.

Современная экономическая система России не в состоянии автоматически, только за счет действия механизма спроса и предложения и других рыночных законов и механизмов, без государственного вмешательства обеспечить концентрацию богатства не в руках немногих граждан, а у основной части населения, которое сегодня пребывает в бедности и нищете.

Это чревато очень серьезными социальными потрясениями. С целью предотвращения разрушительных катаклизмов муниципальные органы управления должны вмешиваться в процесс накопления и перераспределения доходов и богатства от тех, кто обладает их значительным количеством, к тем, кто их не имеет с помощью проведения соответствующей местной экономической политики на основе косвенных мер воздействия.

В определенных случаях местные экономические меры могут сочетаться с прямым административным воздействием, быть частью федеральной политики с последующим перераспределением доходов в пользу малоимущих граждан, проживающих в муниципальных образованиях.

Для реализации этой экономической функции государство применяет ряд инструментов, среди которых можно выделить:

- ◆ установление ставок местных налогов;
- ◆ контроль за уплатой налогов на имущество;
- ◆ использование трансфертных платежей строго по назначению и т.д.

Наиболее полно современным задачам формирования местного управления развитием отвечает стратегия, включающая следующие основные подходы:

- ◆ выявление социально-эколого-экономических потребностей и интересов населения на муниципальном уровне управления;
- ◆ определение целей, задач местной стратегии развития, ориентиров ее реализации;
- ◆ законодательное оформление социальных, экологических и экономических индикаторов ее реализации, а также тех показателей, снижение которых недопустимо ниже порогового уровня ни под каким предлогом (занятость, уровень пенсионного обеспечения, прожиточный минимум, расходы на поддержание системы здравоохранения и др.);
- ◆ восстановление процесса управляемости экономикой, разработка и включение в процесс реализации местной социальной, экологической и

экономической политики действенных механизмов регулирования (в этой связи возникают реальные предпосылки проведения структурной экономической политики, призванной придать экономике муниципальных образований регулируемый рыночный характер);

- ◆ переход к приоритетному использованию принципов финансовой стабилизации муниципальной экономики, включающему применение гибких методов государственного регулирования на основе сочетания финансово-кредитной политики с селективной поддержкой приоритетных сфер производства;

- ◆ соблюдение федеральных условий, регулирующих денежное обращение, сохранение общности таможенной территории, обеспечение свободы движения товаров, финансовых ресурсов и рабочей силы, что ведет к дальнейшему развитию общероссийского рынка, а также поддержание, реализация и защита интересов населения, способствующих решению общенациональных задач государства;

- ◆ проведение базовых рыночных изменений на муниципальном уровне с опорой в основном на отечественный, интеллектуальный, производственный потенциал и внутренние источники накопления, так как Россия самодостаточная страна, имеющая все возможности для умелой организации управления, мобилизации собственных источников роста и решения социальных и экологических проблем;

- ◆ преобразование отношений собственности на базе принципа эффективности и ощутимых социальных результатов, достигаемых при смене ее форм, сочетающихся и взаимно дополняющих друг друга; создание на этой основе гибкой многоукладной экономики, легко адаптирующейся к изменениям переходного периода;

- ◆ стимулирование конкуренции (местная администрация может понизить первоначальные издержки на организацию производства, предоставляя подходящие кредиты, субсидии, местные налоговые льготы, увеличивая

ожидаемую выручку, создавая наиболее благоприятные условия для заключения с фирмами-производителями долгосрочных контрактов, осуществляя борьбу с монополиями);

- ◆ содействие формированию экономических условий стимулирования инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов муниципальных образований, расширению их контактов с партнерами, создание муниципальной системы обмена информацией;

- ◆ создание регулируемой рыночной системы хозяйствования на муниципальном уровне, способствующей устранению негативных последствий стихийных проявлений рынка.

Таким образом, на основе обобщения вышеизложенного можно сформулировать понятие: управление развитием муниципального образования - это деятельность муниципальных органов власти по формированию задач, выработке и реализации мероприятий, направленных на создание благоприятных условий для позитивного изменения хозяйственной ситуации с целью достижения намеченных социальных, экологических, экономических и институциональных результатов по удовлетворению потребностей населения, а также по поддержанию, реализации и защите его интересов, способствующих решению общенациональных задач государства.

Выбор экономических задач, для решения которых муниципальная власть должна создать необходимые условия, а также механизмы их реализации являются наиболее сложной проблемой в теории и практике государственного регулирования. Как правило, в таких случаях выбираются задачи из той сферы, где действенность рынка недостаточна. И, наоборот, в тех сферах, где очевидна неэффективность муниципального экономического регулирования, должны действовать свободные рыночные силы.

Мы считаем, что возможен комбинированный подход, в соответствии с которым вначале выделяются такие сферы деятельности и функции

муниципальных органов управления, без которых обществу просто невозможно обойтись.

Затем выявляются сферы деятельности муниципалитета, в которых процесс регулирования позволяет достичь более высоких параметров социально-эколого-экономической эффективности по сравнению с ситуацией, когда в них действуют рыночные регуляторы.

Исследование практики управления развитием муниципального образования позволяет сделать вывод о том, что монопольное муниципальное регулирование должно распространяться на реализацию следующих функций:

- ◆ создание нормативно-правовой базы для стабильной реализации стратегии развития муниципального образования и функционирования муниципальной хозяйственной системы. Это включает в себя: разработку и принятие нормативных актов, касающихся учета местных условий, влияющих на процесс регулирования хозяйственной деятельности, а также контроль за их соблюдением; организацию процесса разработки, принятия, взимания местных налогов и сборов;

- ◆ организацию производства тех товаров и услуг, которыми не заинтересован заниматься частный сектор экономики, или производство которых носит исключительно важное значение для населения;

- ◆ организацию управления муниципальной собственностью, создание условий для добросовестной конкуренции, проведение антимонопольной политики на муниципальном уровне управления;

- ◆ реализацию социальной политики государства в части местных источников и возможностей ее осуществления, обеспечения минимума социальных гарантий;

- ◆ реализацию государственной экологической политики в рамках местных полномочий и возможностей ее осуществления, гарантированное обеспечение минимума экологических требований в местных условиях.

Как свидетельствует практика, в совокупности с реализацией стратегии развития муниципального образования такой подход позволяет получить хорошие результаты. Наряду с этим важен вывод и о том, что на современном этапе перехода к рынку эффективность управления развитием муниципального образования зависит от того, каким набором рычагов воздействия на экономику, а также какой системой институтов власти, инфраструктуры рынка и каким потенциалом кадров, способных применять эти рычаги, они располагают.

1.2. Роль и место органов местного самоуправления в управлении развитием муниципального образования

Одна из основных функций местного самоуправления - организация самостоятельной деятельности населения по решению проблем социально-эколого-экономического развития муниципального образования через местные органы самоуправления, сложившиеся на основе исторических и иных традиций.

Изучение практики показывает [10; 14; 15; 32; 33; 34; 35; 40; 41; 42; 49; 53; 60; 61; 64; 67; 70; 79; 86; 87; 90; 91; 92; 95; 120; 121; 125; 130], что органы местного самоуправления решают широкий круг вопросов, касающихся всех сторон жизнедеятельности населения на данной территории. Они затрагивают практически весь спектр интересов населения муниципального образования и широкий круг хозяйственных связей.

В соответствии с действующим законодательством население муниципального образования участвует в решении хозяйственных вопросов путем референдума, гражданской инициативы, или посредством личного труда через территориальное общественное самоуправление.

Муниципальный референдум проводится по наиболее важным вопросам, затрагивающим интересы населения. Решение о проведении референдума принимается представительными органами власти или главой муниципального

образования. По другим важным хозяйственным проблемам жизнеобеспечения муниципального образования мнение населения выявляется путем опросов, публичных слушаний, обсуждения проблем в средствах массовой информации, анализа обращений жителей в различные органы власти.

Таким образом реализуется через представительные органы местного самоуправления и администрацию муниципального образования (исполнительный орган) значительная часть хозяйственных связей, обеспечивающих развитие муниципального образования.

Администрация муниципального образования наряду с хозяйственными функциями может выполнять также отдельные функции государственного управления, возложенные на нее законами Российской Федерации, с предоставлением необходимых для их осуществления материальных и финансовых ресурсов.

Реализация хозяйственных связей, обеспечивающих развитие муниципального образования, через органы местного самоуправления в муниципальных образованиях осуществляется на основе разграничения предметов ведения, полномочий и ответственности, предусмотренного Конституцией Российской Федерации.

В муниципальных образованиях образуются и органы территориального общественного самоуправления, которые решают специфический круг хозяйственных проблем.

Население поселений, улиц, домов может создавать комитеты общественного самоуправления и другие органы территориального общественного самоуправления, которые наделяются правами юридического лица для наиболее эффективной реализации хозяйственных связей.

Хозяйственные связи реализуются здесь во взаимодействии с депутатами представительных органов местного самоуправления, руководителями администрации муниципального образования, а также муниципальных предприятий по следующим основным направлениям:

◆ социальное, бытовое, коммунальное, культурное обслуживание населения;

◆ экология и санитарное состояние территории;

◆ благоустройство и застройка территории;

◆ использование жилых и нежилых помещений.

Хозяйственные полномочия органов территориального общественного самоуправления устанавливаются муниципального образования нормативными актами-положениями и уставами.

Реализация хозяйственных связей в муниципальном образовании требует наличия соответствующей нормативно-правовой базы, регулирующей совокупность отношений, возникающих на уровне местного самоуправления. Ее разработку осуществляет выборный представительный орган местного самоуправления, обеспечивающий принятие нормативных актов по вопросам жизнедеятельности муниципального образования; утверждение бюджета муниципального образования и отчета об его исполнении; утверждение положений о порядке образования и расходования внебюджетного валютного фонда; установление местных налогов, сборов и платежей, а также порядка их взимания и предоставления льгот; принятие и изменение Устава муниципального образования; установление порядка использования и охраны природных ресурсов, историко-культурного наследия и окружающей среды; утверждение планов и программ социально-эколого-экономического развития муниципального образования и отчетов об их исполнении; рассмотрение протестов и представлений прокурора муниципального образования на решения представительного органа власти; выражение недоверия главе муниципального образования и должностным лицам в соответствии с действующим законодательством; установление порядка распоряжения и управления муниципальной собственностью; контроль за деятельностью главы муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Представительный орган местного самоуправления осуществляет контрольные функции за реализацией хозяйственных связей в соответствии с полномочиями, определенными Уставом муниципального образования. В связи с этим органы государственного управления и общественного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, должностные лица обязаны по обращению данного органа представлять запрашиваемую информацию, и, при нарушении законодательства или муниципальных правовых актов, принимать соответствующие меры.

Экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, вода, леса), находящиеся в границах территории муниципального образования, недвижимое и движимое имущество, входящее в состав муниципальной собственности, средства местного бюджета, государственная собственность, переданная в управление, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования [47].

По поводу природных ресурсов и собственности реализуется целая система сложных хозяйственных связей. Распоряжение муниципальной собственностью осуществляется главой муниципального образования в порядке, определяемом представительным органом власти.

Возникающие здесь хозяйственные связи многогранны и вытекают из отношений по поводу объекта, предмета собственности и способа присвоения прибавочного продукта, получаемого в результате ее использования.

На основе муниципальной собственности функционируют муниципальные учреждения и предприятия, которым она передается на правах оперативного управления или хозяйственного ведения.

Представительные органы власти, администрация муниципального образования осуществляют свои полномочия в области регулирования хозяйственных связей по поводу земельных отношений, которые в первую очередь касаются земельных участков, расположенных в границах

муниципального образования и не находящихся в государственной или иной собственности. Анализ сложившейся практики показывает, что хозяйственные связи в данной сфере отношений собственники земельных участков, землепользователи и арендаторы реализуют на основе следующих базовых принципов:

- ◆ приоритета охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для его жизнедеятельности;
- ◆ рационального использования и целевого назначения земли;
- ◆ своевременного внесения земельных платежей.

Если указанные принципы нарушаются, то в силу вступают требования законодательства по вопросам охраны окружающей среды, которые используются администрацией для наложения штрафных санкций и изъятия земельных участков. В целях упорядочения хозяйственных связей в сфере земельных отношений представительный орган власти утверждает (по представлению администрации муниципального образования) ставки земельных платежей и порядок предоставления льгот по ним в соответствии с действующим законодательством.

Администрация муниципального образования осуществляет управление земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. Она предоставляет их, изымает, сдает в аренду, составляет и ведет земельный кадастр, разрабатывает схемы планировки и застройки территорий с учетом интересов населения, следит за охраной и использованием земель.

Финансовые ресурсы муниципального образования включают в себя бюджетные, внебюджетные средства и иные финансовые активы, которыми он располагает [13; 30; 43; 80; 107; 129; 137].

В соответствии с законодательством Российской Федерации администрация ежегодно разрабатывает бюджет муниципального образования, вносит его на утверждение представительного органа власти, после чего обеспечивает его исполнение.

Определенная система отношений складывается и по доходной части бюджета. Она затрагивает процесс законодательного закрепления, регулирования доходов, дотаций, субвенций, заемных и иных средств. Для упорядочения бюджетных отношений осуществляется разграничение компетенции представительного органа власти и администрации муниципального образования.

Роль власти в реализации в обеспечении развития муниципального образования достаточно велика. По сути дела власть в муниципальном образовании выступает в роли главного координатора деятельности всех субъектов хозяйствования, сглаживая возникающие противоречия, до момента создания соответствующих организационных структур, которым передаются надлежащие в этих случаях функции управления.

Характер любого органа власти и управления определяется масштабами и структурой, а также устойчивыми тенденциями и особенностями развития того или иного муниципального образования. Поэтому для России сегодня, как никогда, актуален анализ общих черт и специфики функционирования муниципального образования как сложного, развивающегося социально-эколого-экономического организма.

Местные органы власти призваны создать необходимые предпосылки и благоприятные условия для удовлетворения многообразных, постоянно меняющихся потребностей населения, в том числе и за счет более полного использования нереализованных способностей каждого индивидуума.

Но в то же время следует иметь в виду, что власть, даже самая совершенная, не может отменить объективные законы развития муниципального образования. Она может влиять на качество и формы этого развития, либо ускоряя, либо, наоборот, замедляя его.

Муниципальное образование представляет собой определенную целостность, состоящую из взаимосвязанных и дополняющих друг друга звеньев, которые влияют на ее качественные и количественные характеристики.

Органы власти и управления являются лишь одной из ее подсистем, ответственных за благополучие и безопасность населения.

Важно и то обстоятельство, что муниципальное образование не обособлено от окружающего мира. Это открытая, незамкнутая система, имеющая разветвленные хозяйственные связи с соседними территориями, с другими муниципальными образованиями и регионами, зарубежными странами [8; 9; 17; 22; 32; 33; 49; 59; 60; 61; 63; 64; 65; 70; 90; 99; 125; 127].

Выпускаемая в муниципальных образованиях продукция направляется самым разным потребителям. В свою очередь муниципальные образования получают продовольствие, сырье, деньги, необходимые товары, информацию. Такой обмен осуществляется в товарно-денежной форме и носит оживленный, интенсивный характер. Причем межтерриториальные рыночные связи в ближайшей перспективе будут расти и усложняться. Это обуславливает появление и развитие соответствующих функций власти, регулирующих данные процессы, поскольку местные органы власти и управления призваны координировать, регулировать и управлять всей жизнедеятельностью на подведомственной им территории. Ни одно звено управления и власти, как и вся система муниципального образования, не могут действовать автономно, независимо от внешней среды.

Система органов власти муниципального образования должна определять перспективы развития, его тактические и стратегические цели, а также пути и методы их достижения. Для этого она наделена вполне конкретными полномочиями, правами и обязанностями в рамках муниципальной и федеральной систем управления.

Ядром системы управления муниципального образования является звено, в котором сконцентрирована власть, т.е. орган, имеющий полномочия принимать решения и организовывать коллективные действия для достижения намеченных целей.

Назначение власти в муниципальном образовании - это обеспечение четкой и согласованной работы всей целостной системы управления функционированием и развитием территории. В конечном счете, это забота о нуждах людей, их благополучии. Поэтому муниципальная власть - это весьма тонкий социальный инструмент, для использования которого необходимы профессиональные знания и опыт кадров управления, их личностные и организаторские качества.

Результативность и эффективность функционирования власти в муниципальном образовании во многом определяются качеством исходных материалов и информации, поступающей в ее органы, их анализом и обобщением в первичных звеньях управления. О действенности власти и качестве управления развитием муниципального образования в целом можно судить только по конечным результатам, т.е. по тем изменениям, которые вызваны целенаправленным воздействием на жизнедеятельность муниципального образования.

Органы власти в муниципальном образовании являются социальным институтом, призванным увязывать интересы жителей и действующих в нем многочисленных государственных и частных систем, создавать и поддерживать благоприятные условия для формирования хозяйственных связей, удовлетворения личных и коллективных потребностей горожан.

Важная функция власти - анализ процессов взаимодействия человека с природой: вопросы охраны, защиты и воспроизводства окружающей среды. Пока же социальный эффект в этой сфере чаще всего характеризуется отрицательным знаком.

Другая важнейшая функция муниципальной власти - создание благоприятных условий для развития производства.

В экономически развитых странах социальный и экономический эффект власти и управления оценивается с учетом оздоровления окружающей среды, создания необходимых условий для производства, так как эффективная

экономика позволяет получить ресурсы для восстановления и охраны естественной природной среды.

Вместе с тем муниципальную власть связывают с производством не только проблемы внешней среды, но и такие вопросы, как налоговый и кредитный режим, формирование инфраструктуры (транспорта, дорог, газо-, тепло- и водоснабжения, связи, энергетики). Органы местного управления черпают финансовые ресурсы для решения социальных и экономических программ главным образом из сферы материального и нематериального производства. Поэтому власти должны интересоваться и чисто коммерческие результаты тех производств, которые функционируют на территории муниципального образования, а также хозяйственные связи, которые при этом используются.

Таким образом, муниципальное образование является сложным социально-экономическим и территориальным образованием, место которого в системе власти и хозяйственных связей определяется его функциональным назначением - удовлетворять широкий круг потребностей населения, и выполнять соответствующие обязательства перед государством.

Вхождение в систему рыночной экономики предполагает пересмотр множества традиционных представлений относительно закономерностей сохранения, функционирования и развития муниципального образования как целостного социально-экономического и производственного организма. В этой ситуации важно осознание властью муниципального образования объективной необходимости его постоянного обновления и развития. В противном случае весьма трудным становится решение вопросов выживания субъектов хозяйствования муниципального образования в конкурентной рыночной среде и функционирования всех систем жизнеобеспечения населения.

В условиях формирования рыночных отношений социально-эколого-экономические процессы в муниципальном образовании постоянно развиваются. Перемены становятся важнейшим индикатором жизнеспособности

современных муниципальных образований. Поэтому, чтобы соответствовать современным потребностям развития, нужно быть готовым к переменам, в том числе и муниципальному образованию [131, 134].

Термин «изменение» означает, что ни одна вещь не пребывает в покое, ее естественное состояние - быть в непрерывном движении; т.е., если использовать термин «изменение» применительно к муниципальному образованию, то он распространяется на любые преобразования, происходящие в нем и окружающей его среде.

Изменения по своей сути различны. Может быть прогрессивное изменение в интересах населения муниципального образования, связанное с улучшением процесса удовлетворения их потребностей. Но нередко можно встретить и деструктивные изменения, когда муниципальная власть, используя данные ей полномочия, производит изменения в своих корыстных целях путем перераспределения собственности, природных ресурсов, осуществления коммерческих сделок по закупке продовольствия в ущерб развитию собственного производства и т. п.

Весьма очевидно, что деструктивные изменения не являются в прямом смысле источником социально-эколого-экономического развития муниципального образования, хотя и оказывают существенное воздействие на процессы, происходящие в нем, давая некий импульс для перемен. Под источником в данном случае мы понимаем традиционное представление о нем: «то, что дает начало чему-либо, то, откуда исходит что-либо». Перемены же в социально-экономическом развитии муниципального образования характеризуют состояние, сложившееся на заданный момент времени в результате тех или иных изменений.

Понятие перемены сопряжено с обновлением. Чтобы признать движение переменной, количественные и качественные изменения социально-эколого-экономического развития муниципального образования должны превысить некий порог.

Рост социально-эколого-экономических параметров развития муниципального образования является следствием изменений и характеризуется сдвигами в заданных рамках. Сдвиги эти не простираются далее количественных значений модели, не разрушая ее целостности.

В ходе постепенного накопления изменений и перемен муниципальное образование в некий момент достигает определенного предела своего социально-эколого-экономического роста и оказывается все менее способным обеспечивать дальнейшее саморазвитие и порядок. В результате оно ставится перед необходимостью выбора альтернативы: либо согласиться с неизбежностью деградации, либо предпринять усилия по развитию с целью перехода в качественно новое состояние и на более высокий уровень функционирования.

Социально-эколого-экономическое развитие муниципального образования связано с качественными и структурными переменами в нем, суть которых сводится к формированию иной среды его функционирования, адаптированной к изменившейся ситуации, и способной обеспечивать динамическое равновесие, которое отличается следующими признаками:

- ◆ стабильностью, способствующей достижению текущих целей;
- ◆ восприимчивостью и способностью к нововведениям;
- ◆ необходимой продолжительностью для обеспечения надлежащего изменения в целях и средствах;
- ◆ адаптивностью, требующейся для соответствующей реакции на внешние и внутренние возможности и требования.

Таким образом, социально-эколого-экономическое развитие муниципального образования можно трактовать как процесс, ориентированный на постоянное сохранение его динамического равновесия посредством целенаправленного использования имеющегося потенциала и условий внешней среды.

Для решения проблем социально-эколого-экономического развития соответствующие подразделения администрации муниципального образования

должны концентрировать свои усилия на определении целей, задач и направлений деятельности муниципального образования, разработке технологии их достижения с тем, чтобы обеспечивать регулярный переход экономики из одного состояния в другое, способствующее повышению эффективности удовлетворения потребностей населения.

Социально-эколого-экономическое развитие муниципального образования может происходить как в эволюционной, так и в революционной форме, воспринимаемой людьми как драматическая (плохо или вовсе не контролируемая). Однако в цивилизованных странах доминирует эволюционное и контролируемое развитие.

На практике в муниципальном образовании понятию «развитие» придается более конкретный смысл. В одном случае развитием считают организационные перемены (изменение власти, перераспределение полномочий и ответственности власти, субъектов хозяйствования и т. п.), во втором - изменение отношений собственности, в третьем - коррективы параметров бюджета, в четвертом - рост объемов производства, розничного товарооборота и услуг населению.

Мы считаем, что понятие «развитие» наиболее точно характеризует происходящие процессы, когда его используют в существенно более широком смысле, как определенного рода стратегию муниципального образования, охватывающую всю системную совокупность основных ее составляющих.

Видение перспективы вырабатывается в суждениях о будущем развитии муниципального образования. Есть основания утверждать, что в процессе коллективного обсуждения может быть сформирован согласованный образ будущего. При этом акцент должен делаться не на ближайших изменениях, а на конструктивных отличиях будущего состояния муниципального образования от нынешнего.

Вслед за этим желательно разработать нормативы и детальные программы действий, используя для этого самые разнообразные методы и приемы,

учитывающие традиции и ценности соответствующего муниципального образования.

Поскольку действия, ведущие к переменам, осуществляются исходя из сложившегося видения их необходимости, постольку первым и важнейшим шагом в работе над составлением программы развития муниципального образования следует признать формирование такого образа будущего (видения проблем и возможностей их решения), который готово принять подавляющее большинство руководителей и населения муниципального образования.

Для эффективного управления развитием муниципального образования важно понимание того, что сама необходимость развития объективно обусловлена свойствами дезорганизации (хаоса) и организации (порядка), присущими всякой социальной системе. В теории управления эти категории соответствуют гибкости и стабильности.

Теоретическое осмысление рассматриваемой проблемы приводит к выводу, что социально-эколого-экономическое развитие муниципального образования есть процесс преодоления противоречий упомянутых двух начал и обеспечения их относительно равновесного состояния.

Динамичная внешняя среда муниципального образования, обуславливающая потребность в изменениях и развитии, включает в себе все факторы, в рамках которых ей приходится действовать.

Таким образом, процесс развития муниципального образования - это не просто поиск и реализация некоторой совокупности мер по осуществлению тех или иных перемен, а творческая стратегия власти, которая требует соблюдения ряда принципов.

Потребность в управлении развитием муниципального образования обуславливает необходимость рассматривать его как социально-эколого-экономическую и институциональную систему, в которой происходит непрерывный процесс взаимодействия ее внутренних составляющих и внешней среды.

По состоянию на каждый заданный момент времени администрация муниципального образования должна оценивать меру своей «дезорганизованности», обусловленной ее неспособностью своевременно, самостоятельно и эффективно преодолевать возникающие кризисные ситуации.

Должна быть разработана и система адресной мотивации работников, обеспечивающих перемены. В настоящее время недостаточная заинтересованность персонала управления в переменах объясняется, в основном, следующими причинами:

- ◆ слабое развитие в администрациях муниципальных образований функций и методики планирования, управления переменами;
- ◆ отсутствие методических разработок по контролю и адекватной оценке их результативности и эффективности;
- ◆ нежелание рисковать (особенно на начальном этапе), брать на себя ответственность; недостаток знаний в области менеджмента.

Необходимо сформировать систему контроля и оценки осуществления запланированных перемен, результатов и эффективности деятельности по осуществлению перемен, с заранее обозначенными стандартами деятельности, системами и показателями подотчетности и оценки, средствами корректировки на базе информации, поступающей по каналам обратной связи.

Таковы, на наш взгляд, основные принципы формирования системы управления развитием муниципального образования.

В процессе функционирования этой системы изменениями должны быть охвачены:

- ◆ социальная, экологическая и производственная среда;
- ◆ организационные структуры;
- ◆ методы управления;
- ◆ информационные модели;
- ◆ персонал управления.

Диагностика состояния работы с программами развития муниципального образования [41; 42; 87; 133] подтверждает, что наиболее слабой стороной, исключая возможность их эффективного осуществления, остается некомплектность разработок, что в свою очередь обуславливается непониманием всей значимости системного подхода.

Передовой опыт управления развитием [17; 22; 62; 72; 73; 74; 75; 90; 97; 99; 102; 114; 115; 116; 118; 122; 123; 120; 136] позволяет признать желательным маркетинговый анализ исходной точкой разработки стратегии развития муниципального образования. При этом следует добиваться синхронного, взаимосвязанного анализа внутренней и внешней среды функционирования муниципального образования.

Изучение опыта управления развитием муниципального образования позволяет сформулировать следующие закономерности, присущие эволюционной модели:

- ◆ процесс развития по своей объективной сути прерывен и осуществляется поэтапно;
- ◆ развитие происходит во времени в виде последовательных стадий, где каждая последующая стадия логически следует из предыдущей;
- ◆ на каждой стадии формируется определенная система, с присущими ей именно на данном этапе структурными характеристиками;
- ◆ в структуре системы, как правило, выделяется доминантная подсистема, выполняющая системообразующие функции.

Процесс управления развитием муниципального образования предполагает процедуру планирования, которая начинается с анализа - диагностики состояния муниципального образования, включая систему управления. Все акции по планированию развития муниципального образования можно объединить в четыре блока:

- ◆ конкретизированные цели и задачи;
- ◆ расчет их финансового и материального обеспечения;

- ◆ методы решения задач и достижения целей;
- ◆ оценка результативности и эффективности.

Существенная роль в управлении процессом развития муниципальных образований отводится социально-эколого-экономическим источникам развития.

Под источниками в данном случае мы понимаем то, что дает начало формированию среды функционирования муниципального образования, способной адаптироваться к изменившейся ситуации и развиваться, обеспечивая стабильность в удовлетворении потребностей населения.

Адаптация выступает крайне важной характеристикой, поскольку она необходима для соответствующей реакции на внутренние и внешние возможности и требования. Она придает гибкость системе управления, подвергающейся обновлению, что способствует росту и развитию в целом.

Источники развития должны подкрепляться и поддерживаться потенциалом муниципального образования, рациональное использование которого обеспечит постоянное сохранение динамического равновесия.

Итак, мы считаем, что источниками развития муниципального образования является взаимосвязанная совокупность изменений, обновлений и перемен, дающая начало формированию среды его функционирования, способной адаптироваться к изменившейся ситуации и развиваться.

Источники (изменения, обновления и перемены) можно, в свою очередь, классифицировать по ряду критериев: организационные, социальные, экологические, экономические (внешнеэкономические), нормативно-правовые, политические, кадровые.

Данная классификация может быть использована при поиске резервов развития административно-территориальных образований. Она позволяет из большого многообразия резервов выбрать наиболее приемлемые для конкретной территории и определить приоритеты государственного регулирования ее развития с учетом внутренних и внешних взаимосвязей.

1.3. Ключевые направления развития муниципальных образований в контексте устойчивого развития

За 10 лет, прошедших со времени принятия новой Конституции Российской Федерации, законодательно отделившей местное самоуправление от государственной власти, в российских городах накопился богатый и разносторонний опыт самостоятельного социально-экономического развития в новых условиях. Принятый в 1995 г. базовый Федеральный закон №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил общие принципы деятельности муниципальных образований. В частности, перечень вопросов местного значения, находящихся в ведении органов местного самоуправления, был открытым, структура органов местного самоуправления не была жестко регламентирована и т.п.

Муниципалитеты, таким образом, получили высокую степень свободы в поиске эффективных способов решения своих проблем и выборе оптимального пути развития. Однако на практике эта свобода была существенно ограничена дефицитом финансовых и имущественных ресурсов, вызванным неурегулированностью отношений между уровнями публичной власти. В этих рамках - между законодательно определенными широкими полномочиями и недостатком реальных управленческих рычагов - и шло развитие российских муниципальных образований. Основным направлением развития (особенно на первых порах) была рутинная работа по осуществлению институциональных преобразований, реформированию самой системы муниципального управления [61; 113; 121].

Преимущественное внимание муниципальных образований к управленческим аспектам вызвано несколькими причинами. Во-первых, новые задачи требовали новых организационных решений. Унаследованные от советской эпохи подходы к управлению муниципальным хозяйством работали лишь в условиях плановой экономики, их было необходимо модернизировать. Далеко не всем городам отказ от советских схем дался легко, многие

рудименты старых подходов сохраняются в муниципальной практике до сих пор. Во-вторых, ограниченность местных ресурсов вынуждала муниципалитеты изыскивать решения, одновременно низкочатратные и эффективные. Грамотные управленческие реформы как раз и позволяли при сравнительно небольших затратах рационально использовать ограниченные ресурсы.

Разумеется, интенсивность преобразований в разных муниципалитетах была различной. Выделились, условно говоря, «передовые» муниципальные образования, наиболее восприимчивые к новым веяниям и активные в плане модернизации своего управления, и муниципальные образования, по разным причинам «отстающие». Многие зависело от возможностей, которыми объективно располагали муниципалитеты, от среды (в широком смысле), в которой они пребывали, но велика была роль и субъективных причин разного рода. Так или иначе, можно констатировать, что за время существования института местного самоуправления в России сложилась территориально обусловленная система организации муниципального управления, заслуживающая изучения, систематизации и анализа.

Актуальность изучения современного состояния муниципального управления в России тем более велика сейчас, когда в развитии российских муниципальных образований начинается принципиально новый этап. Причем наступление этого этапа определяют разнохарактерные внутренние и внешние факторы.

С одной стороны, относительная экономическая стабилизация в стране и критическая масса накопленного опыта позволили многим муниципальным образованиям, наконец, переориентироваться с решения текущих проблем и проведения институциональных преобразований на стратегическое планирование своего развития. «Антикризисный» характер муниципальных программ постепенно сменяется направленностью на реализацию конкретных проектов, имеющих стратегическое значение для развития муниципальных образований.

Все большее распространение получают новые управленческие технологии (стратегическое планирование, мониторинг и оценка программ и т.п.) и инструменты социально-экономического развития (ипотечное кредитование, правовое зонирование и т.п.).

С другой стороны, сама система организации местного самоуправления подвергается коренному реформированию «сверху» - это касается как территориальной организации, так и полномочий муниципалитетов и взаимодействия между уровнями власти. Дальнейшее реформирование определяется принятием 6 октября 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ). В полном объеме закон вступит в силу 1 января 2006 г., но подготовительная работа в российских регионах идет сейчас.

Эти факторы могут войти во взаимное противоречие: необходимость перестраиваться на новые принципы работы способна затормозить развитие муниципалитетов. Прежде всего, назрела необходимость в инвентаризации накопленного муниципальными образованиями опыта в сфере управления местным развитием с акцентом на таких актуальных параметрах, как информированность местных руководителей о новых управленческих технологиях и распространенность этих технологий, активность муниципалитетов на межмуниципальном уровне, техническая оснащенность администраций.

Нельзя сказать, что российское муниципальное поле прежде не попадало в центр внимания исследователей: его состоянию и проблемам был посвящен ряд обстоятельных работ, среди которых стоит, например, выделить фундаментальный труд В.Н. Лексина и А.Н. Швецова «Муниципальная Россия» [61]. Однако эти исследования, как правило, замыкались на анализе формализованных сторон организации местного самоуправления (количественный состав муниципальных образований, формы функционирования местных органов власти, положения городских уставов и

т.п.). Не менее показательные неформализованные проявления деятельности муниципальных администраций (установление внешних контактов, организация планирования муниципального развития, взаимодействие с местной общественностью, внедрение новых управленческих инструментов) выпадали из поля зрения исследователей.

Один из путей выявления тенденций муниципального развития, не отражаемых официальной статистикой, - проведение опроса среди представителей органов местного самоуправления и населения муниципального образования [16; 21; 29; 31; 41; 42; 67; 81; 82; 83; 84; 87]. В качестве формы организации исследования применяется анкетирование, позволяющее оценить состояние управления в муниципальном образовании с точки зрения самих муниципальных работников, что дает более выпуклую картину по сравнению со статистическими данными. Кроме того, метод анкетирования позволяет решить вторую задачу исследования - выяснить, как органы местного самоуправления и население относятся к нововведениям, каким они видят будущий статус своих муниципальных образований. В настоящее время ощущается нехватка систематизированной информации на эту тему. Между тем, отношение и готовность муниципальных образований к изменениям во многом определяют перспективы их дальнейшего социально-эколого-экономического и институционального развития.

По данным исследователей (по результатам опросов, охватывающим лишь часть российских муниципальных образований, но позволяющим судить о тенденциях) [41; 42; 67; 87] в большинстве муниципальных образований разрабатываются прогнозы социально-экономического развития и комплексные планы развития. В то же время преобладает краткосрочный горизонт прогнозирования (планирования), средне- и долгосрочные прогнозы (планы) сравнительно редки. Часто в муниципальных образованиях под комплексными планами социально-экономического развития понимаются результаты текущего муниципального планирования.

Примерно половина муниципальных образований к разработке данных документов привлекаются сторонние организации. Большинство муниципальных образований заявляют об активном участии в процессе разработки местного сообщества. Общественные слушания, однако, проводятся лишь в малой части муниципальных образований. Чаще всего информация доводится до местного сообщества через публикацию сообщений в СМИ.

В настоящее время многие муниципальные образования переходят от текущего и среднесрочного планирования к разработке долгосрочных стратегий собственного развития. Пока лишь в малой части муниципальных образований внедрен институт стратегического планирования местного социально-экономического развития. Малые и средние муниципальные образования по этому показателю не уступают большим, не являющимся центрами субъектов Федерации: во всех трех группах доля муниципальных образований, разрабатывающих стратегии развития, близка к 50%.

Лишь среди центров субъектов Федерации эта доля существенно выше — более 70%.

В отличие от среднесрочного комплексного планирования, которое муниципальные образования предпочитают осуществлять целиком своими силами, к разработке стратегических планов в большинстве случаев привлекаются сторонние организации. По-видимому, это объясняется сравнительной новизной данной практики, отсутствием во многих муниципалитетах соответствующего опыта.

Крупные муниципальные образования финансируют разработку своих планов, как правило, целиком из местного бюджета, в средних и малых в роли источника финансирования обычно выступают выигранные гранты. В числе причин, по которым главные стратегические документы не реализуются, чаще всего фигурируют неготовность документа и нехватка финансовых средств.

Немного более половины муниципальных образований знакомы с технологией мониторинга реализации муниципальных программ, и менее

половины знакомы с технологией оценки. Около четверти муниципальных образований применяют эти инструменты на практике, причем часто ограничиваются мониторингом [27; 28; 41; 42; 67; 87].

В тех случаях, когда проводится оценка программ, ее результаты, как правило, не служат поводом для внесения в программы изменений. Программы, и в том числе стратегические планы, в большинстве муниципальных образований меняются довольно часто, но причины этих корректив чаще носят «внешний» по отношению к программам характер (изменение налогового законодательства, условий финансирования программы, инвестиционного климата).

В целом муниципальные образования, где до конца выдерживается схема мониторинг - оценка - изменения по итогам оценки, составляют меньше половины от общего числа муниципальных образований, разрабатывающих программы и планы муниципального социально-эколого-экономического и институционального развития. Но и в них в подавляющем большинстве случаев оценивается лишь ход реализации программы, а не ее результаты.

Исследователи [41; 42] выделяют следующие тенденции в развитии муниципальных образований:

1. Распространение новых передовых технологий муниципального управления и инструментов социально-эколого-экономического развития (стратегическое планирование, мониторинг и оценка муниципальных программ, ипотечное кредитование, в меньшей степени - правовое зонирование) миновало стадию точечного, пилотного внедрения в отдельных муниципальных образованиях и стало приобретать массовый характер.

2. Стали реальностью и активно функционируют сети горизонтальных межмуниципальных контактов. Укрепляются партнерские связи между российскими муниципальными образованиями, причем выделяются муниципальные образования-лидеры, наиболее активные в плане межмуниципального взаимодействия.

3. Достаточно высокого уровня достигли компьютеризация местных администраций и информационная обеспеченность населения муниципальных образований. О последнем свидетельствует большой процент муниципальных образований, имеющих свои СМИ, в том числе электронные.

4. Вместе с тем сохраняют актуальность традиционные проблемы местного самоуправления, прежде всего финансовые и кадровые. Финансовые проблемы заняли ведущие позиции в списке проблем, воспринимаемых администрациями муниципальных образований наиболее остро (уступив лишь проблемам ЖКХ). Большинство глав муниципальных образований для выполнения всех необходимых, с их точки зрения, функций желали бы увеличения существующего бюджета муниципального образования минимум в 3 раза.

Многие главы местного самоуправления не довольны структурой и квалификационным уровнем своих администраций, что косвенно свидетельствует как об отсутствии полной свободы в их формировании, так и о том, что существующая система подготовки специалистов в сфере местного самоуправления не способствует эффективному решению кадровой проблемы: большинство глав администраций вынуждены направлять сотрудников на курсы повышения квалификации, проводимые «по разрядке» региональными органами власти. Кадровая проблема еще более обострится после вступления в силу нового закона о местном самоуправлении, в соответствии с которым муниципальные образования должны будут увеличить свои депутатские корпуса или сформировать новые представительные органы.

5. Для институционального развития российских муниципальных образований фактор численности населения не имеет решающего значения. Большие муниципальные образования далеко не по всем позициям являются безоговорочными лидерами. Их превосходство ожидаемо велико по параметрам, требующим концентрации финансовых, человеческих и иных ресурсов (техническая оснащенность администраций, частота проведения

опросов общественного мнения, интенсивность жилищного строительства, привлечение независимых организаций к разработке муниципальных программ и планов и т.п.). Но по ряду показателей институционального развития, не предполагающих существенных затрат, средние и малые муниципальные образования, по меньшей мере, не уступают большим. Это, в частности, касается интенсивности межмуниципальных связей (в том числе на международном уровне), внедрения практики стратегического планирования, распространения инструментов мониторинга и оценки муниципальных программ. Недостаток бюджетных ресурсов небольшие муниципальные образования компенсируют инициативностью, восприимчивостью к инновациям и активностью на межмуниципальной сцене.

Дальнейшее развитие российских муниципальных образований, как и во всем мире, связывается с идеей устойчивого развития [117], под которым понимается развитие, гарантирующее достойные, максимально возможные равные стартовые условия представителям нынешнего и следующих поколений для проявления своих способностей и удовлетворения жизненных потребностей. Устойчивое развитие базируется на экономике, гармонично сочетающейся с принципами экологической безопасности и социальной справедливости в демократическом обществе, соблюдающем права человека.

Данное определение, благодаря емкости понятий «стартовые условия для развития», «экологическая безопасность» и «права человека» включает в себя принципы сохранения как биологического и ландшафтного разнообразия, так и этно-культурного разнообразия. Коротко устойчивое развитие можно охарактеризовать как стремление к обеспечению консенсуса (в лучшем случае) или компромисса (в худшем случае) между экономическими, экологическими и социальными приоритетами развития.

На рис. 1 представлена схема, отражающие систему устойчивого развития. Область 4 (зачерненная) на рис. 1, где гармонично сочетаются экологические, экономические и социальные приоритеты, может быть

характеризована как сбалансированное, или устойчивое развитие. На схеме показано также, что принципы устойчивого развития должны реализовываться на трех взаимосвязанных уровнях – глобальном, национальном, местном.



Рис. 1. Система устойчивого развития.

На рис. 2 данный основополагающий подход более детализирован для муниципального образования.



Рис. 2. Система устойчивого развития муниципального образования.

В целом можно констатировать, что общероссийские направления развития муниципальных образований укладываются в общемировую концепцию устойчивого развития и возможно формирование новых подходов в управлении развитием муниципального образования с точки зрения устойчивого развития.

2. Особенности управления развитием муниципального образования

2.1. Муниципальные программы развития как элемент механизма реализации стратегии устойчивого развития муниципального образования

В настоящее время общепризнанным является мнение, что программно-целевой метод служит важнейшим инструментом осуществления государственной социальной и экономической политики развития страны, регионов и муниципальных образований наряду с методами прогнозирования и индикативного планирования [17; 34; 72; 73; 74; 75; 83; 84; 87; 97; 115; 116; 123; 133].

Целевые программы являются элементом механизма реализации стратегии устойчивого развития страны, региона, муниципального образования, так как представляют собой увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплексы научно-исследовательских, опытно-конструкторских, организационно-хозяйственных и иных мероприятий, обеспечивающих эффективное решение конкретных задач в области государственно-федеративного и муниципального строительства, научно-технического, экономического, инвестиционного, социально-демографического, внешнеэкономического, культурного, экологического, регионального и муниципального развития Российской Федерации.

Их важнейшей особенностью является определение, исходя из народнохозяйственной значимости, социальной, экологической и

экономической и институциональной целесообразности состава приоритетных направлений развития и очередности их реализации с учетом возможностей финансирования программных мероприятий на федеральном, региональном или местном уровнях. Практика показывает, что целевые программы могут быть эффективно использованы для управления социальными, экологическими, экономическими и институциональными процессами в муниципальных образованиях.

Программно-целевой метод позволяет реализовать настоятельную потребность в осуществлении интеграционных процессов в экономике, обусловленную, с одной стороны, возрастанием сложности, комплексности проблем устойчивого развития, требующих для своего решения эффективных межотраслевых, межведомственных, межмуниципальных взаимодействий, и, с другой - высокой степенью отраслевой и территориальной дифференциации развития производительных сил, дополняемой в условиях перехода к рыночной экономике многообразием форм собственности.

Данный метод дает возможность достижения целей, предусматривающих коренные сдвиги в развитии социальной сферы, экологии, экономики и переход к новым состояниям социально-эколого-экономических систем, которые не могут быть достигнуты в процессе реализации частных целей развития каких-либо отдельных производственных, инфраструктурных или иных элементов муниципальных хозяйственных систем. Для этого необходимо обеспечить интеграцию деятельности либо объединение материальных и финансовых ресурсов независимых субъектов-участников программ.

Для программно-целевого метода характерно то, что он обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции социально-эколого-экономических и научно-технических процессов: *пространственной*, когда требуется объединить усилия субъектов, принадлежащих к различным отраслям, муниципальным образованиям или формам собственности, и *временной*, когда требуется добиться четкой последовательности и единства

различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

В отечественной экономической теории программно-целевое управление нередко рассматривалось только как метод планирования. Однако основное в программно-целевом подходе - это органическое единство четко структурированной содержательной части программы с формированием и использованием организационного и финансового механизмов ее реализации, контролем реализации и оценки эффективности, которые являются одновременно и элементом активно функционирующей обратной связи.

Применение такого сложного организационно-хозяйственного инструмента, как целевая программа, оправдано для решения далеко не для всех проблем, возникающих при функционировании хозяйственных систем.

Условиями использования программно-целевого подхода являются:

- необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития экономики, социальной сферы и экологии;
- комплексность возникшей социально-экономической, научно-технической и природно-экологической проблемы, требующей межотраслевой и межмуниципальной, региональной координации программных мероприятий;
- отсутствие возможностей достижения необходимых целей развития, исходя только из существующего уровня взаимосвязей между уровнями управления, хозяйствующими субъектами и т.д.;
- необходимость скоординированного использования финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной, отраслевой, муниципальной и иной принадлежности для достижения особо важной цели (федеральной, региональной или муниципальной значимости).

В условиях переходного периода к рыночной системе хозяйствования сохраняются общие предпосылки использования программно-целевого подхода: преодоление целевой ограниченности в решении проблем развития

отдельных отраслей и товаропроизводителей; необходимость достижения кардинальных сдвигов в экономической сфере, затрагивающих пространственные аспекты общественного воспроизводства (освоение ресурсов муниципального значения, взаимодействие муниципального образования, предприятий и организаций при решении территориальных проблем, строительство объектов производственной инфраструктуры муниципального назначения и т.д.); появление ряда новых факторов, обусловленных особенностями переходного периода.

Так, кризисные явления в экономике переходного периода вызывают, как известно, необходимость коренного изменения устаревшей структуры хозяйства, резкой активизации инновационной и инвестиционной деятельности и т.д. Все это, согласно теории экономики переходного периода, должно обеспечить принципиально более высокий уровень эффективности.

Необходимость поддержки как позитивных проявлений в условиях кризиса - конструктивных структурных сдвигов, так и смягчения негативных социально-эколого-экономических последствий делают целесообразным первоочередное использование программно-целевого метода для решения такого рода проблем переходного периода.

Особая роль целевых программ в рыночной экономике определяется тем, что рынок не всегда позволяет в полной мере мобилизовать дополнительные финансовые и материальные ресурсы для развития муниципальных образований. Успешно решая задачи использования ресурсов, он довольно плохо справляется с задачами их воспроизводства, требующими большей продолжительности инвестиционного цикла. Поэтому все, что связано с приданием экономике поступательной целевой динамики в условиях дискретности народнохозяйственных проблем, естественным образом «ложится» на программы.

Преимущества программно-целевого метода управления устойчивым развитием муниципальных образований характеризуются в целом следующими принципиальными особенностями:

- *индикативным характером программ*, сроки реализации которых находятся в прямой зависимости от обеспеченности программ необходимыми материальными и финансовыми ресурсами;

- *системным характером основных целей и задач программы* по решению сложных комплексных (межотраслевых и межмуниципальных) проблем развития экономики, социальной сферы и экологии муниципального образования различного таксономического уровня;

- *обеспечением* единства методологических и методических подходов к решению задач развития муниципального образования различного таксономического уровня;

- *способностью* концентрировать ограниченные материальные и финансовые ресурсы на решение принципиальных вопросов устойчивого развития муниципального образования, от которых зависит поступательное развитие экономики и рост жизненного уровня населения (проведение структурной политики по существу, т.е. в пользу ускоренного развития отраслей обрабатывающей промышленности, первоочередная реализация приоритетных инвестиционных проектов развития экономики, экологии и социальной сферы, развитие наукоемких производств, содействие занятости населения и др.);

- *возможностью* использовать эффект мультипликатора при целевом использовании ограниченных бюджетных ресурсов за счет дополнительного привлечения внебюджетных средств, собственных средств заинтересованных государственных и коммерческих предприятий и фирм, банковского кредита и иных привлеченных средств потенциальных отечественных и иностранных инвесторов. В связи с этим можно говорить об иницирующем характере целевых программ, способных привлечь во многих случаях значительные

финансовые ресурсы, если намечаемые перспективы развития муниципального образования резко повышают его инвестиционную привлекательность для отечественных и зарубежных инвесторов и гарантируют возврат кредитных ресурсов;

- *возможностью* сочетать в ходе муниципального управления устойчивым развитием на всех территориально-структурных уровнях программно-целевой метод управления развитием муниципального образования с методами муниципального прогнозирования и индикативного планирования. Это относится как к развитию муниципального сектора экономики и тех хозяйственных объектов, функционирование которых имеет жизненно важное значение для обеспечения жизнедеятельности муниципального образования, так и к приоритетному развитию отдельных поселений—«локомотивов» местного экономического роста, к муниципальной поддержке кризисных, депрессивных поселений, с тяжелыми природно-климатическими и транспортными условиями, поселений, подверженных воздействию природных и техногенных катастроф и аварий и др.;

- *потенциальной возможностью обеспечения общественного контроля* при формировании целей и задач программного развития и использовании финансовых ресурсов (экспертиза, формирование межведомственных комиссий по их реализации и др.).

На уровне муниципальных образований предметом программной проработки могут являться:

- проблемы ликвидации диспропорций в развитии производств и инфраструктуры, реализующих локальные воспроизводственные циклы (предприятия сырьевой базы и соответственно пищевой и других перерабатывающих отраслей, объекты местной производственной и социальной инфраструктуры и т.д.);

- вопросы содействия развитию малого предпринимательства;

- комплексное совершенствование местной законодательной и нормативной базы в целях стимулирования предпринимательской деятельности населения в направлениях, приоритетных для данной территории, и создания благоприятных условий в интересах привлечения инвестиций для активного развития производственных и инфраструктурных объектов;
- участие в развитии объектов рыночной инфраструктуры местного значения;
- проблемы социальной ориентации - поддержка и развитие социально значимых объектов: больниц, школ, детских учреждений и т.д.;
- проблемы экологической направленности, связанные с качеством жизни населения и окружающей среды;
- проблемы содействия занятости населения, включая вопросы переподготовки кадров, преодоления структурной безработицы и др.

При этом для решения проблем, подлежащих программной проработке, в первую очередь, должны быть задействованы ресурсы того уровня, на котором проблема возникла. Ресурсы остальных уровней должны привлекаться по восходящей или нисходящей линии по «остаточному» принципу.

Следует отметить, что нецелесообразно рассматривать административно-правовые и рыночные механизмы развития экономики и социальной сферы как несовместимые между собой. Данное противопоставление искусственно, о чем свидетельствует опыт программного регулирования в странах с рыночной экономикой. Отсюда одним из основных условий преодоления кризиса и дальнейшего перехода к устойчивому развитию является использование программно-целевого метода, наряду с реализацией государственной контрактной системы, являющейся одним из главных инструментов современной организации рынка.

При таком подходе на первый план выдвигаются не формальные характеристики программного сектора экономики, такие как общее число программ и т.д., а заложенная в программном методе потенциальная

возможность существенно повысить эффективность государственного управления экономикой. Сейчас эта возможность явно недооценивается. Причин здесь несколько:

1. В либеральной экономической теории аспект эффективности однозначно связывается с действием рыночного механизма, а не государства;

2. Государственное управление экономикой отождествляется по инерции с советской системой отраслевого управления. Другие его формы, как реализованные в истории СССР - НЭП, военная экономика времен Великой Отечественной войны, «совнархозы», так и потенциально возможные практически не обсуждаются;

3. Цели программ, как правило, шире, чем получение максимума прибыли; поэтому любая из них может быть, как не удовлетворяющая критерию коммерческой эффективности, отвергнута;

4. В реальной жизни государственные ассигнования на программы столь незначительны, а управление их реализацией так далеко от подлинно программных принципов, что практически отсутствуют позитивные примеры реализации программ в полном объеме.

Важно учитывать, что муниципальное образование выступает, прежде всего, в качестве субъекта-организатора разработки и реализации муниципальных программ. Эта информационная и координационная функция гораздо важнее, чем то скромное финансирование, которое может быть выделено сегодня непосредственно из муниципального бюджета.

Сегодня, в условиях слабо контролируемого государством процесса социально-экономического развития, муниципальные программы выступают в качестве инструмента, обеспечивающего скоординированное развитие разных подсистем (экономической, социально-демографической, экологической). При этом возможны разные подходы. Так, за рубежом разработчики делают гораздо больший, чем у нас, упор на проблемы развития инфраструктуры, землепользования и экологии.

Собственно экономическая сторона муниципального программирования опирается при этом на мало известный у нас понятийный аппарат «теоретической экономики благосостояния» (theoretical welfare economics). В частности, экономический эффект реализации муниципальных программ оценивается приростом суммарной стоимости общественных и частных активов (не только недвижимости, но и рабочей силы) на территории их действия.

Особое внимание при этом уделяется так называемым «внешним эффектам», таким, например, как экономия затрат коммерческого сектора в результате развития инфраструктуры. На следующем шаге экономический эффект от реализации муниципальных программ соизмеряется социальными и экологическими эффектами и потерями. Этой цели служат специальные методы: «оценка затрат и результатов» (cost-benefit analysis) и «сопоставление затрат с эффектами» (cost-effectiveness analysis), особенно хорошо зарекомендовавшие себя при решении экологических проблем.

Остановимся еще раз на вопросе, имеющем принципиальное значение: где проходит граница между муниципальным программированием и «просто» муниципальным планированием? Как сделать так, чтобы при разработке муниципальных программ специфический предмет программного управления не «растворялся» в общем потоке вопросов, обычно решаемых органами местного самоуправления? Объектом муниципального планирования мы предлагаем считать процессы нормального - текущего и перспективного функционирования муниципального образования, подкрепленные соответствующими каналами мобилизации ресурсов (т.е. оно выступает, до известной степени, как «территориальный аналог отраслевого планирования»).

В программном управлении речь идет о таких проектах, которые в силу своих особенностей не могут быть реализованы через автономные рутинные действия коммерческих структур и органов местного самоуправления. Конечно, программы разрабатываются и реализуются не только

специализированными органами программного управления, но и другими структурами, в том числе территориальными. В этом случае они выступают, как часть системы территориального управления и направлены на реализацию, в первую очередь, местных интересов. Это позволяет заменить «планирование от достигнутого», ставшее настоящим бедствием в последние десятилетия советского периода, планированием от желаемого результата, что резко повышает действенность планирования.

Определенным катализатором нынешнего витка «программного бума», произошедшего не только на федеральном уровне, но и на уровне регионов и муниципалитетов, и не имеющего на региональном и муниципальном уровне достаточного нормативно-правового обеспечения, послужило Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 года № 1450, которое фактически запретило принятие правительственных решений по государственной поддержке регионов в части осуществления в них мероприятий и проектов социально-экономического характера без разработки соответствующих региональных программ.

Характеризуя состояние разработки и реализации муниципальных программ, необходимо отметить принявшую повсеместный характер практику их создания - разрабатываются программы как комплексные, охватывающие все сферы территориального хозяйства, так и отраслевые, посвященные какой-либо одной отрасли; кроме того, встречаются программы, посвященные проблемам группы отраслей (например, отраслям социальной инфраструктуры), а также программы, направленные на решение проблем внутримunicipальных поселений.

Основными моментами практики использования программного подхода в муниципальном образовании являются следующие:

- важнейшими факторами, определяющими необходимость программной разработки проблемы на муниципальном уровне, являются:

- стратегическая значимость проблемы для развития муниципального образования,
- невозможность решения проблемы без концентрации ресурсов различной принадлежности и целевой поддержки со стороны администрации муниципального образования,
- необходимость координации межотраслевых связей для решения проблемы,
- высокая эффективность технических, организационных и иных мероприятий, предлагаемых для реализации и обеспечивающих структурные сдвиги в экономике,
- значительный социальный, экономический, экологический эффект;
- в процессе разработки и реализации муниципальных целевых программ участвуют: инициатор программной разработки проблемы на муниципальном уровне, муниципальный заказчик муниципальной целевой программы, головной исполнитель муниципальной целевой программы. Инициатор программной разработки проблемы на муниципальном уровне - любое физическое или юридическое лицо, выходящее с предложениями и обоснованиями о программной разработке проблемы на муниципальном уровне; муниципальный заказчик муниципальной целевой программы - администрация муниципального образования; головной исполнитель муниципальной целевой программы - комитет, управление, департамент администрации, другая организация, на которую возложена *ответственность* за своевременную подготовку и реализацию целевой программы, *обеспечение эффективного использования средств*, выделяемых на реализацию программы, *функция координации действий* участников реализации утвержденной программы;
- головной исполнитель программы направляет подготовленный проект целевой программы с пояснительной запиской, бизнес-планом, социально-экономическими и технико-экономическими обоснованиями,

соглашениями (договорами) о намерениях между муниципальным заказчиком программы и предприятиями, организациями, подтверждающими финансирование программы за счет внебюджетных источников, предварительной бюджетной заявкой на предстоящий год в комитет по экономике администрации муниципального образования;

- комитет по экономике направляет проект программы на экспертизу и, кроме того, подготавливает свое заключение по материалам программы, исходя из следующих критериев: степень приоритетности проблемы, предлагаемой для программного решения; обоснованность, комплексность и экологическая безопасность программных мероприятий, сроки их реализации; необходимость привлечения, в первую очередь, внебюджетных средств для реализации программы в увязке с возможностями ее государственной поддержки за счет централизованных ресурсов; эффективность механизма осуществления программы; социально-эколого-экономическую и институциональную эффективность программы в целом, ожидаемые конечные результаты реализации программы и ее воздействие на развитие муниципального образования;

- после получения заключений экспертизы и комитета по экономике администрации муниципального образования головной исполнитель представляет проект целевой программы главе администрации; целевые программы, одобренные постановлением главы администрации, представляются на рассмотрение представительного органа власти; после утверждения представительным органом власти целевой программы и бюджетных ассигнований на ее реализацию в муниципальном бюджете на очередной год головной исполнитель заключает с исполнителями программы договоры на выполнение работ;

- утвержденные целевые программы реализуются за счет средств муниципального бюджета, внебюджетных источников, иных бюджетных средств (федеральных, региональных);

- к внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, относятся: взносы участников реализации программ, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики, целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ, кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, частных и зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программ (или ее отдельных мероприятий), другие поступления;

- для осуществления целевых программ могут создаваться специальные фонды. Источниками средств, направляемых в эти фонды, являются: прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций, средства муниципального и иных бюджетов, средства внебюджетных фондов и др.;

- частные и иностранные инвесторы могут финансировать программы на основе долевого участия; привлечение иностранного капитала к реализации программных мероприятий осуществляется в соответствии с законодательством об иностранных инвестициях.

- эффективность практики использования программного метода в обуславливается также четкой системой контроля за реализацией программ: головные исполнители программ направляют ежемесячно в комитет по экономике администрации статистическую, справочную и аналитическую информацию о реализации программ и, кроме того, ежегодно, в комитет по экономике - доклады о ходе работ по программам и использовании средств за истекший год. Комитет по экономике с участием головных исполнителей программ организует контрольные проверки хода реализации программ.

По данным отчетности и контрольных проверок комитет по экономике подготавливает и представляет главе администрации доклад о ходе реализации муниципальных целевых программ за отчетный год.

Очень важна принципиальная установка разработчиков программы - «главное - не отсутствие ресурсов, а отсутствие системы управления», т.е. главный упор сделан на совершенствование управления.

Наиболее часто встречающимися погрешностями в практике использования программно-целевого метода являются:

- недостаточность обоснования необходимости применения программно-целевого метода для решения конкретной социально-эколого-экономической проблемы;
- отсутствие эффективной системы управления программой со стороны головного исполнителя программы, системы контроля и оценки воздействия программ на развитие муниципального образования со стороны муниципального заказчика программы.

2.2. Анализ особенностей воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования

В настоящее время программно-целевой метод входит в практику управления развитием российских муниципальных образований. Однако при реализации муниципальных программ в лучшем случае прибегают к простому контролю за выполнением принятых решений и проведением намеченных мероприятий. При этом ни ожидаемый, ни полученный эффект от выполнения программных действий чаще всего никто не оценивает. Более того, муниципальные целевые программы обычно не воспринимаются как инструмент развития муниципального образования, а эффективность их выполнения минимальна. В большинстве случаев их назначение видится в распределении бюджетных средств по отраслевому принципу, а не на выполнение задач развития муниципального образования [27; 28].

В то же время муниципальные программы играют значительную роль в системе управления муниципального образования. Достаточно показателен в

этом смысле состав и объем финансирования программ Пермского района Пермской области за 2000-2005 г.г. (табл. 1).

Таблица 1

Состав и объем финансирования программ Пермского района в 2000-2005 г.г.

№ п/п	Уровни исполняемых в муниципальном образовании программ	Количество исполняемых программ и их финансирование (млн. руб.)					
		2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
1.	Федеральные программы	1/2,5	3/2,7	3/3,2	3/2,8	4/3,3	4/3,2
2.	Программы субъекта федерации	4/1,7	4/12,5	5/24,0	5/22,0	6/27,8	6/31,0
3.	Муниципальные программы	1/0,7	6/6,4	3/5,2	2/4,7	3/2,8	6/4,6
4.	Программы с иными источниками финансирования (корпоративные и т.п.)	-/-	1/0,8	1/0,6	2/0,8	2/0,4	2/0,9
	Итого:	6/4,9	14/22,4	12/33,0	12/30,3	15/34,3	18/39,7

Перечень муниципальных программ Пермского района выполненных и действующих в 2000-2005 годах представлен в таблице 2.

Таблица 2

Перечень муниципальных программ Пермского района в 2000-2005 г.г.

№ п/п	Наименование программы	Сроки выполнения
1.	Оказание адресной социальной помощи проживающим в Пермском районе на 2005 год.	2005 г.
2.	Первичная медико-санитарная помощь населению Пермского района на 2005 год.	2005 г.
3.	Профилактика ВИЧ-инфекции в Пермском районе.	2005 г.
4.	Пожарная безопасность на территории муниципального образования на 2002-2006 г.г.	2002-2006 г.г.
5.	Сохранение и развитие сферы культуры на 2005-2010 г.г.	2005-2010 г.г.
6.	Развитие системы здравоохранения Пермского района на 2002-2005 г.г.	2002-2005 г.г.
7.	Программа развития системы образования Пермского района на 2001-2006 г.г.	2001-2006 г.г.
8.	Целевая комплексная программа «Развитие средств связи в Пермском районе Пермской области на период 2000-2006 годы»	2000-2006 г.г.
9.	Развитие аграрного сектора экономики Пермского района на 2001-2005 годы	2001-2005 г.г.
10.	Целевая комплексная программа мер по улучшению условий и охраны труда на предприятиях и в организациях Пермского района на 2001-2005 годы	2001-2005 г.г.
11.	Развитие жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования Пермского района 2001-2005 г.г.	2001- 2005 г.г.

12.	Развитие почтовой связи Пермского района на 2001-2005 годы	2001-2005 г.г.
13.	Развитие социальной защиты населения на 2002-2005 годы	2002-2005 г.г.
14.	Программа энергосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве Пермского района Пермской области на 2001-2004 годы	2001- 2004 г.г.
15.	Программа стабилизации и укрепления материально-технической базы птицефабрик Пермского района на 2001-2003 г.г.	2001-2003 г.г.
16.	Целевая комплексная программа «Молодежь Пермского района на 2001-2003 годы»	2001- 2003 г.г.
17.	Целевая комплексная программа по предупреждению преступности и охране общественного порядка в Пермском районе на 2001-2003 годы	2001- 2003 г.г.
18.	Программа поддержки малого предпринимательства Пермского района Пермской области на 2001-2002 годы	2001- 2002 г.г.
19.	Развитие земельной реформы в Пермском районе на 2000-2002 годы	2000- 2002 г.г.
20.	Стоматологическая помощь школьникам муниципального образования Пермский район на 2001-2003 годы	2001- 2003 г.г.
21.	Здоровье населения Пермского района на период 2000-2002 гг.	2000-2002 г.г.
22.	Медико-социальная помощь семьям социального риска, беременным и детям из этих семей на 2002 год	2002 г.
23.	Первичная медико-санитарная помощь населению на 2002 год	2002 г.
24.	Анти-ВИЧ/СПИД на 2000-2002 гг.	2000-2002 г.г.
25.	Программы для развития отрасли культуры: «О развитии сельской музыкальной школы», «Развитие библиотечного дела в Пермском районе», «Развитие материально-технической базы и основных фондов отрасли культуры»	2000-2002 г.г.
26.	Межведомственные проекты от здравоохранения: «Здоровье», «Семья», «Дети риска», «Одаренные дети»; «Трудный подросток: проблемы обучения и воспитания»; «Центр медико-психологической и психолого-социальной помощи», «Единое воспитательное пространство Пермского района», «Создание единого документально-библиографического пространства»	2000-2002 г.г.
27.	Межведомственные целевые программы: «Охраны, защиты, воспроизводства и использования природных ресурсов Пермского района», «Развитие транспорта в Пермском районе»	2000-2002 г.г.

При этом развитие Пермского района отражают следующие основные показатели, представленные в таблице 3.

Таблица 3

Основные показатели развития Пермского района

№ п/п	Наименование показателя	2000 г.	2003 г.
1.	Численность постоянного населения (тыс. чел.)	91,6	90,6
2.	Коэффициент естественного прироста населения (на 1000 населения)	-4,3	-5,7
3.	Среднесписочная численность работников (тыс. чел.)	29,7	28,4
4.	Численность зарегистрированных безработных (тыс. чел.)	0,52	0,56
5.	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников предприятий и организаций (руб.)	2453	5467
6.	Площадь жилищ, приходящаяся в среднем на 1 жителя (кв. м)	16,7	19,2

7.	Число государственных дневных общеобразовательных учреждений	51	40
8.	Численность учащихся государственных дневных общеобразовательных учреждений (тыс. чел.)	16,1	12,1
9.	Число больничных коек на 10000 населения	113,8	111,8
10.	Численность врачей на 10000 населения	43,5	48,6
11.	Число зарегистрированных преступлений на 10000 населения	275,7	206,4
12.	Число источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферу	1344	1184
13.	Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников (тыс. тонн)	16,4	21,1
14.	Использование свежей воды (млн. куб. м)	37,8	26,8
15.	Объем промышленной продукции по крупным и средним предприятиям в фактических ценах (млн. руб.)	1516,1	1100,4
16.	Производство потребительских товаров по крупным и средним предприятиям в фактических ценах (млн. руб.)	14,1	50,3
17.	Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий в фактических ценах (млн. руб.)	1805,3	2545,7
18.	Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда, в фактических ценах (млн. руб.)	144,6	139,1
19.	Ввод в действие жилых домов на 1000 населения (кв. м)	235,2	133,8
20.	Наличие собственных легковых автомобилей на 1000 населения (шт.)	93,5	166,9
21.	Оборот розничной торговли в фактических ценах (млн. руб.)	976,1	1602,1
22.	Оборот розничной торговли на душу населения (рублей)	10645	17586
23.	Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности крупных и средних предприятий и организаций в фактических ценах (млн. руб.)	639,2	70,9
24.	Удельный вес убыточных предприятий и организаций (%)	38,8	54,7
25.	Суммарная задолженность по обязательствам крупных и средних предприятий и организаций в фактических ценах (млн. руб.)	1912,1	2872,9
26.	Инвестиции в основной капитал в фактических ценах (млн. руб.)	401,1	370,4
27.	Инвестиции в основной капитал на жилищное строительство в фактических ценах (млн. руб.)	56,1	4,5
28.	Всего доходов бюджета (млн. руб.)	472,0	647,7

Сопоставление состава и объема финансирования целевых программ муниципального образования Пермский район с показателями развития этого муниципального образования показывает, что для российских муниципальных образований, перешедших на программно-целевой метод управления и развития, все более актуальной становится задача освоения важнейшего инструмента управления – оценки воздействия муниципальных программ и проектов на развитие муниципального образования.

Разработка методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования предполагает определение и

классификацию видов воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

Анализ структуры муниципальных программ развития Пермского района Пермской области позволяет выделить общие и частные виды воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

К общим видам воздействия относятся основополагающие виды воздействия, на которых базируется воздействие муниципальных программ на развитие муниципального образования (табл. 4).

Таблица 4

Общие виды воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования и их свойства.

Вид	Свойство
1. По объекту воздействия	социальная сфера, экономика, экология, институциональная сфера.
2. По субъекту воздействия	органы местного самоуправления, федеральные и региональные органы власти, коммерческие предприятия и организации, некоммерческие и общественные организации, население.
3. По предмету воздействия:	параметры развития муниципального образования, динамика развития.
4. По характеру воздействия	прямое, косвенное.
5. По используемым ресурсам:	
а) правовое (нормотворчество)	полномочия, предметы ведения, гарантии прав местного самоуправления
б) финансовое	бюджетный процесс, комплекс финансовых ресурсов
в) экономическое	участие муниципальных образований в хозяйственной деятельности, муниципальная собственность
г) управленческое	структурно-организационное, информационное, кадровое.
6. По источникам финансовых ресурсов	федеральный бюджет, региональный бюджет, местный бюджет, средства предприятий и организаций, средства населения, заемные средства, гранты и иные средства общественных фондов.
7. По организации деятельности	проектный подход непроектный подход

При организации разработки и реализации муниципальных программ выделяются два подхода, которые можно обозначить как проектный и непроектный. Если, руководствуясь проектным подходом, упор делается на поиск средств для достижения поставленной цели, то в непроектном подходе на

первый план выступает определение условий, которые необходимо создать для появления желаемых следствий.

Под проектным подходом предлагаем понимать такой подход к организации деятельности, который предполагает на начальном этапе ее проектирования:

- анализ исходной системы (ситуации) и построение ее модели;
- фиксацию ущербности ситуации с точки зрения критериев ее оценки;
- построение образа желаемого будущего состояния системы (постановку цели);
- подбор средств (действий и ресурсов), позволяющих перестроить систему до желаемого состояния;
- создание проекта использования этих средств.

На этапе осуществления проекта этот подход предполагает:

- оценку отклонения ожидаемого результата проекта от намеченной цели и действий, направленных на приближение этого результата к цели;
- внесение корректив в цель и средства ее достижения при поступлении новой информации (адаптивное планирование).

Непроектный подход предполагает на начальном этапе:

- фиксацию ущербности исходной ситуации с точки зрения критериев ее оценки;
- построение общих требований к будущему состоянию системы (установление следствия воздействия);
- рассмотрение тенденций развития системы (ситуации), поиск тех из них, которые должны привести к достижению определенных последствий воздействия;
- создание условий, при которых эти тенденции и возможности, заложенные в системе, могли бы проявиться в полной мере при минимуме активного вмешательства.

На этапе деятельности непроектный подход предполагает:

- оценку отклонения ожидаемого будущего состояния системы от соответствия последствиям воздействия и действий, направленных на устранение факторов, мешающих ситуации самостоятельно приближаться к требованиям следствий воздействия;
- использование изменений системы (ситуации) в качестве ресурсов, усиливающих закономерное самостоятельное развитие ситуации в сторону соответствия требованиям последствий воздействия.

Области применимости проектного и непроектного подходов.

Проектный подход наиболее уместен при проектировании деятельности в следующих условиях:

- ситуация начала деятельности является задачной, т.е. адекватность моделей описываемой реальности не вызывает сомнений; требующее устранения затруднение хорошо фиксируется с помощью этих моделей;
- объект деятельности является сравнительно малоподвижным; ситуация укладывается в схемы субъект-объект или субъект-субъект в состоянии кооперации;
- сравнительно мала вероятность появления непредвиденных обстоятельств любого характера;
- ожидаемый результат может быть достаточно подробно описан, допускает разложение на ряд частных результатов, достижимых по отдельности, допускает количественное, постепенное достижение (аддитивность результата).

Нeproектный подход наиболее уместен в следующих условиях:

- ситуация начала деятельности является проблемной, т.е. в рамках существующих моделей неясна или слишком многозначна природа затруднения;

- объект деятельности живет и реагирует; ситуация описывается в терминах субъект-социальная система или субъект-субъект в состоянии конкуренции, управленческой борьбы;

- велика вероятность появления различных непредвиденных обстоятельств;

- ожидаемый результат не допускает разложения на ряд результатов (не аддитивен), ключевым для достижения результата является качественный скачок (например, решение нетривиальной, в частности инновационной, задачи).

Уместно заметить, что разграничение подходов не является жестким: проектный подход, несомненно, обращает внимание на условия и следствия, а непроектный - на цели и средства. Иначе говоря, при разграничении подходов речь идет не об отношении или-или, но о расстановке акцентов, приоритетов.

К частным видам воздействия муниципальных программ на развитии муниципального образования относятся:

1) Воздействие по конкретным видам и объектам жизнедеятельности в данном муниципальном образовании (охрана окружающей среды, ЖКХ, здравоохранение, образование, тепло- и электроснабжение, транспорт, связь, жилищное строительство, конкретные производства).

2) Воздействие на изменение конкретных параметров развития через изменение в конкретных сферах и объектах жизнедеятельности муниципального образования.

2.3. Организационно-экономические предпосылки разработки методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования

Наиболее слабым звеном в работе с управленческими решениями является несовершенство организации их выполнения. Процесс решения проблемы

отнюдь не заканчивается выбором альтернативы: реальная ценность последней становится очевидной только после ее осуществления. В процессе разработки и принятия управленческих решений создаются определенные условия и предпосылки, но не гарантии успешного осуществления намеченных задач. Чтобы эти задачи превратились в реальность, необходимы специальные акции, в совокупности которых особое место занимает оценка исполнения решения [12; 39; 51; 55; 77; 100; 103; 108; 109; 126].

Управленческое решение предполагает определенный результат, который по окончании установленных действий либо соответствует решению, либо не соответствует, либо соответствует частично. Это имеет место и при принятии и исполнении муниципальных программ, нацеленных на развитие муниципального образования. Для определения соответствия полученных результатов в развитии муниципального образования, как оценка исполнения решения, применима оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

Оценка воздействия программ есть сложная и комплексная социально-экономическая категория, неотъемлемая составляющая менеджмента, являющаяся одновременно и функцией, и инструментом управления. С позиции организации оценка воздействия программ представляет собой деятельность менеджера по исполнению решений - измерение и регулирование хода выполнения работы, а также оценка полученных результатов, постоянное сравнение того, что *есть*, с тем, что *должно быть*.

Иначе говоря, оценка воздействия программ ориентирована на выяснение состояния дел, причин всякого рода нарушений, на помощь органам местного самоуправления и исполнителям программ в выполнении управленческих решений. Таким образом, в конечном счете, оценка воздействия программ предстает как процесс обеспечения достижения муниципальным образованием своих целей.

Оценка воздействия программ оправдывает себя в той мере, в которой своевременно устраняются обнаруженные недостатки, и распространяется положительный опыт. В таком понимании оценка воздействия программ выступает, прежде всего, как средство оказания помощи исполнителям, профилактики и исправления, допускаемых ими ошибок (по причине недостаточной компетентности, отсутствия опыта).

В нашем понимании базовые элементы оценки воздействия программ могут быть сведены к следующим:

1. Установление параметров оценки посредством выработки критериев, с помощью которых измеряется и оценивается ход исполнения программ, а также оцениваются полученные результаты. Параметры оценки позволяют информировать исполнителей относительно того, какого поведения от них ожидают и какие их действия повлекут за собой санкции. Вместе с тем параметры оценки регламентируют деятельность оценщиков - определяют круг задач, за пределы которых они не вправе выходить. Параметры оценки задаются законодательными актами, нормативными документами, инструкциями и т.п.

2. Добровольное соблюдение параметров оценки воспринимается как определенные ограничения, регулирующие поведение исполнителей программ. Готовность к соблюдению параметров оценки может быть обусловлена привычным образом поведения, как составной части корпоративной культуры организации, или некими особыми интересами исполнителя. Однако здесь ведущим и стабильным фактором является, на наш взгляд, вера в правомочность и целесообразность решений руководителя. Отказ от добровольного соблюдения параметров оценки, как правило, приходится компенсировать созданием системы оценки такого масштаба и интенсивности, что он может стать нетерпимым.

3. Ответственность (санкции) за нарушение упомянутых параметров оценки, без чего система оценки воздействия программ потеряет всякий практический смысл.

Для своевременного установления истинной адекватности искомых критериев и параметров оценки проводится мониторинг (отслеживание того, как выполняются программа).

Мониторинг может быть как всеобъемлющим, так и выборочным. Выбор руководителя зависит преимущественно от того, насколько удачны и стабильны используемые критерии и параметры оценки.

Органы местного самоуправления функционируют в согласии с системой целей. Эта система целей по существу есть стратегия развития муниципального образования. Эту систему необходимо рассматривать совместно с системой контроля, в качестве элемента которой выступает оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования, поскольку цели, достижение которых не контролируется, не оценивается, обычно не реализуются или реализуются в искаженном виде.

Круг главных целей практически всегда сравнительно узок. Нередко деятельность, важная с точки зрения главных целей, трансформируется в псевдоцели. Постановка целей, не обеспеченных ресурсами, порождает стремление к осуществлению главных целей любой ценой.

Осуществление целей местного самоуправления, заложенных в управленческих решениях, в высокой степени зависит от используемых методов оценки воздействия программ на развитие муниципального образования, результативность которых напрямую связана с тем, в какой мере они удовлетворяют принципам оценки. Изучение практики позволяет нам сформулировать следующие базовые правила, определяющие возможность и результативность оценки воздействия программ на развитие муниципального образования.

Оценка воздействия программ на развитие муниципального образования должна строиться так, чтобы подчеркивалась значимость оцениваемой деятельности. Оценка должна быть ориентирована на то, чтобы обнаруживать лучшие приемы выполнения работы, устранять неопределенности и предупреждать конфликтные ситуации.

Оценка воздействия программ может быть систематической и эпизодической. В первом случае она проводится по календарно установленному плану и выполняет функцию превентивного средства, а во втором - к ней прибегают, когда руководство получает информацию о неблагоприятном ходе исполнения программы, либо когда требуется подведение итогов исполнения программы.

Оценка воздействия программ может осуществляться как по всей комплексной программе развития муниципального образования, так и по отдельным программам развития (отрасли, точечные проекты).

Следует различать предварительную, промежуточную и последующую оценку воздействия программ.

Предварительная оценка воздействия программ понятие условное, в том смысле, что оценка воздействия программ в начале работы (исполнения программы) преждевременна. Говоря так, имеется в виду учет методов оценки воздействия программ и прогноз воздействия программ на развитие муниципального образования с использованием методов оценки при разработке проекта программы.

Текущая, промежуточная оценка воздействия программ, значение которой трудно переоценить. Чем продолжительнее прогнозируемый срок выполнения программы, тем важнее выявлять промежуточные результаты посредством оценки промежуточного результата. Неразумно привязывать оценку воздействия программ только к конечному результату. В этом случае уходит много времени, в течение которого могут объявиться отклонения от намеченного курса (по причине непредвиденного дефицита ресурсов,

безответственности соисполнителей и др.), которые, если опоздать с принятием адекватных мер, будет невозможно компенсировать. Отсутствие текущей, промежуточной оценки может стать предпосылкой срыва программы.

Если система оценки воздействия программ приводится в движение только после осуществления некой деятельности, то речь идет о *последующей оценке*. Если оценка воздействия программ начинается после истечения некоторого времени по завершении программы, а не сразу, то тогда имеет место *задержанная система оценки воздействия программ*. В этой ситуации система ответственности также начинает действовать с запозданием, отключая тем самым часть системы ответственности. Здесь важно принять во внимание возможные последствия такого подхода: являются ли они допустимыми и полезными или же наносящими ущерб интересам муниципального образования.

Поэтому следует определить и согласовать промежуточную оценку воздействия программ. Протяженность контролируемых периодов времени должно быть достаточной, чтобы можно было выявить отклонения на ранней стадии и успеть принять меры, чтобы уложиться в общий срок реализации цели. Если промежуточные отрезки времени не удовлетворяют этим условиям, их следует пересмотреть.

Теория и практика менеджмента рекомендуют по истечении некоего самостоятельного этапа в выполнении программ попытаться получить для оценки воздействия программ ответы на следующие вопросы:

- ◆ все ли необходимое было сделано;
- ◆ что в последующем в аналогичной ситуации следует делать иначе;
- ◆ в чем основные причины отклонения от намеченного;
- ◆ какие выводы следуют на будущее.

Выводы и рекомендации по материалам оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования должны стать достоянием и предметом обсуждения заинтересованных лиц и сторон, населения. Оценка воздействия программ выявляет не только недостатки, но и

достоинства. Сведения о недостатках нужны для того, чтобы разработать меры по их устранению на пользу развитию муниципального образования и исполнителей программ. Если негативные результаты не становятся предметом обсуждения, то в сущности усилия по оценке воздействия программ сводятся на нет.

Для успешного функционирования оценка воздействия программ рекомендуется опираться на некоторые *принципы*:

Принцип объективизации. Имеет смысл только та оценка воздействия программ, которая основана на объективных критериях и точной оценке.

Принцип сферы оценки. Наиболее результативна оценка воздействия программ в динамично действующей (развивающейся) системе.

Принцип пропорциональности. Объем мероприятий оценки воздействия программ должны быть пропорциональны характеристикам программы и масштабу оценки.

Принцип адекватности. Методы оценки воздействия программ должны соотноситься с конкретными целями и спецификой объекта.

Принцип обратной связи. Процесс оценки воздействия программ следует постоянно корректировать на основе информации, поступающей по каналам обратной связи.

Принцип малого числа причин. Во всякой оцениваемой ситуации существенные изменения в объекте порождаются, как правило, малым числом причин, на исследовании которых и следует сконцентрировать внимание.

Принцип самоконтроля, самоконтроль оценки воздействия программ является наиболее эффективным его видом.

Вышесказанное определяет место оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования в системе управления муниципальным образованием и является организационно-экономическими предпосылками разработки методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

3. Методические положения оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования

3.1. Концептуальный подход к оценке воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования

Важным условием оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования является определение характера и особенностей развития муниципального образования. Речь идет, в первую очередь, о той системе координат, параметров, размерностей которыми определяется само развитие.

В качестве системы координат, параметров и размерностей описывающих общественное развитие мировое сообщество предлагает в рамках идеи устойчивого развития (sustainable development) [117] систему индикаторов устойчивого развития, в том числе и для муниципальных образований.

На Встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 27-30 августа 2002 г.) состоялась презентация концепции «Действия на местном уровне в XXI веке». Девизом ее стали слова «Действия на местном уровне движут миром». Как было отмечено участниками встречи, серьезным успехом стал размах создания Местных Повесток дня на XXI век по всему миру.

В «Плане выполнения решений» (Резолюция 2), принятом на Встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 27-30 августа 2002 г.), государствам предлагается: «Повысить роль и возможности местных властей, а также заинтересованных сторон в осуществлении Повестки дня на XXI век и решений Встречи на высшем уровне и в укреплении дальнейшей поддержки местных программ в рамках Повестки дня на XXI век и смежных инициатив и партнерств и способствовать, в частности, партнерскому взаимодействию между местными властями и органами государственного управления других уровней и заинтересованными сторонами в целях содействия устойчивому развитию, как это предусматривается, в частности, в Повестке дня Хабитат» (ст. 167 Плана).

Согласно п. 21 Преамбулы «Повестка дня Хабитат — это глобальный призыв к действию на всех уровнях. В ее целях, принципах и обязательствах нашла свое отражение позитивная идея устойчивого развития населенных пунктов, в условиях которого всем будет обеспечено надлежащее жилье, здоровая и безопасная окружающая среда, основные услуги и производительная и свободно выбранная работа. Повестка дня Хабитат послужит руководством для всех усилий, направленных на воплощение этой идеи в жизнь».

Для муниципальных образований можно выделить следующие общие индикаторы устойчивого развития с их классификацией по секторам (табл. 5):

Таблица 5

Общие индикаторы устойчивого развития и их классификация по секторам

Группы индикаторов	Классификация по секторам
1. Социальные индикаторы	Борьба с бедностью
	Демографическая динамика и устойчивость
	Улучшение образования, повышение осведомленности и ценностной ориентации населения
	Защита и улучшение здоровья людей
	Улучшение развития населенных мест
2. Экономические индикаторы	Кооперация для ускорения устойчивого развития и разработка связанной с этим местной политики
	Изменение характера потребления
	Формирование финансовых ресурсов и механизмов
	Внедрение экологически щадящих технологий
	Сотрудничество в создании промышленно-экономического потенциала
3. Экологические индикаторы	Сохранение качества водных ресурсов и снабжения ими
	Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов
	Рациональное управление уязвимыми экосистемами, борьба с заболачиванием
	Содействие ведению устойчивого сельского хозяйства и развитию сельских районов
	Борьба за сохранение лесов и зеленых массивов, сохранение биологического разнообразия
	Экологически безопасное использование биотехнологий
	Защита атмосферы; экологически безопасное управление твердыми отходами и сточными водами
	Экологически безопасное управление токсичными химикатами
	Экологически безопасное управление опасными отходами
	Экологически безопасное управление радиоактивными отходами

4. Институциональные индикаторы	Учет вопросов экологии и развития в планировании и управлении для устойчивого развития сферы жизнедеятельности
	Правовые механизмы сотрудничества и кооперации для создания потенциала устойчивого развития территориального образования
	Совершенствование местных правовых механизмов
	Наличие информации для принятия решений
	Формирование готовности к возможным природным и техногенным кризисам
	Усиление роли основных групп населения

Наиболее активные муниципальные образования в рамках общих групп индикаторов разрабатывают собственную структуру индикаторов устойчивого развития, отражающую специфические особенности развития данного территориального образования.

Оценка воздействия муниципальных программ развития муниципального образования строится на исследовании воздействия программных факторов на изменения в развитии, которые, как мы предлагаем, фиксируются изменением индикаторов устойчивого развития муниципального образования. Определяется социальный, экономический, экологический и институциональный эффект воздействия с учетом произведенных затрат. Результат также рассматривается с точки зрения лучшей практики.

По нашему мнению дополняет и раскрывает систему индикаторов устойчивого развития система показателей качества жизни населения предлагаемая С.А. Айвазяном, обобщенная нами в таблице 6 (по материалам сайта ЦЭМИ РАН http://server1.data.cemi.rssi.ru/isepweb/anal/integ_sv.htm). Динамика этих показателей может использоваться для оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

Таблица 6

Показатели качества жизни населения

Показатели качества населения
<i>Воспроизводство, демографическая структура и физическое здоровье</i>
% городского/сельского населения
% мужчин среди общего населения
Число родившихся на 1000 населения
Число умерших на 1000 населения

Естественный прирост
Младенческая смертность
Доля (%) лиц моложе трудоспособного возраста
Доля (%) лиц в трудоспособном возрасте
Доля (%) лиц старше трудоспособного возраста
Коэффициент демографической нагрузки на 1000 человек трудоспособного возраста
Коэффициент демографической нагрузки лицами моложе трудоспособного возраста на 1000 человек трудоспособного возраста
Коэффициент демографической нагрузки лицами старше трудоспособного возраста на 1000 человек трудоспособного возраста
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении: все население - оба пола
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении: все население – мужчины
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении: все население – женщины
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении: город - оба пола
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении: город – мужчины
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении: город – женщины
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении: село - оба пола
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении: село – мужчины
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении: село – женщины
Число заболеваний, зарегистрированных у больных с впервые установленным диагнозом, на 1000 населения
Число умерших от инфекционных и паразитарных болезней на 100000 населения
Число умерших от туберкулеза на 100000 населения
Число умерших от новообразований на 100000 населения
Число умерших от болезней системы кровообращения на 100000 населения
Число умерших от болезней органов дыхания на 100000 населения
Число умерших от болезней органов пищеварения на 100000 населения
Число умерших от несчастных случаев, травм и отравлений на 100000 населения
Число инвалидов на 1000 населения
Зарегистрировано случаев заболевания врожденными аномалиями (пороками развития) на 1000 населения
<i>Способность образовывать и сохранять семьи</i>
Зарегистрировано в год браков на 1000 населения в возрасте от 16 до 45 лет
Приходится разводов на 100 браков
<i>Уровень образования и культуры</i>
Доля учащихся дневных общеобразовательных учебных заведений в общей численности детей в возрасте 7-17 лет, %
Доля учащихся средних специальных учебных заведений в составе молодежи в возрасте 16-29 лет, %
Доля студентов среди взрослого населения
Приходится учащихся в средних специальных учебных заведениях на 1000 занятых в экономике, чел
Приходится студентов ВУЗов на 1000 занятых в экономике, чел.% имеющих высшее специальное образование среди занятых в экономике
Доля специалистов с высшим образованием в экономике
<i>Уровень квалификации населения</i>
"Приведенная" производительность труда (в единой для всех стандартизированной структуре занятости населения)

Социальная сфера
<i>Условия труда</i>
Покупательная способность средней заработной платы, наборов прожиточного минимума
Уровень безработицы, %
Уровень экономической активности населения, %
Численность пострадавших на производстве со смертельным исходом или с утратой трудоспособности на 1 рабочий день и более в расчете на 1000 работающих, чел
Задолженность по заработной плате в расчете на одного занятого в экономике, тыс. руб
Доля работников, которым установлен хотя бы один вид льгот или компенсаций за работу, в неблагоприятных условиях труда (в промышленности, строительстве, транспорте, связи), %
Покупательная способность средней назначенной пенсии, наборов прожиточного минимума
% работников промышленности, занятых во вредных и опасных условиях труда
<i>Физическая и имущественная безопасность членов общества</i>
Число зарегистрированных преступлений в расчете на 100000 населения
Число зарегистрированных умышленных убийств и покушений на убийство на 100000 населения
Число зарегистрированных фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью на 100000 населения
Число зарегистрированных изнасилований и покушений на изнасилование на 100000 населения
Число разбоев, грабежей, краж из квартир граждан в расчете на 100000 населения
Число погибших в дорожно-транспортных происшествиях на 100000 населения
Общее число случаев хулиганства в расчете на 100000 населения
<i>Характеристики социальной патологии</i>
Число зарегистрированных незаконных присвоений или растрат в расчете на 100000 населения
Численность лиц, состоящих на диспансерном учете по поводу токсикомании в расчете на 100000 населения
Численность лиц, состоящих на диспансерном учете по поводу наркомании в расчете на 100000 населения
Численность лиц, состоящих на диспансерном учете по поводу алкоголизма и алкогольных психозов в расчете на 100000 населения
Умерло от самоубийств в расчете на 100000 населения
<i>Социальная и территориальная подвижность населения</i>
Коэффициент миграционного прироста (на 10000 населения)
<i>Социально-политическое здоровье общества</i>
% населения, принявшего участие в последних выборах
Показатели благосостояния населения
<i>Доходы и расходы населения</i>
ВРП на душу
Индекс потребительских цен
Покупательная способность среднедушевых денежных доходов по отношению к наборам прожиточного минимума
Доля численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, %
Индекс концентрации доходов (коэффициент Джини) или коэффициент фондов

Доля расходов на питание в потребительских расходах населения, %
<i>Обеспеченность жильем и собственностью</i>
Приходится общей площади жилищного фонда на одного жителя, кв.м.
Доля общей площади жилищного фонда, находящегося в частной собственности граждан, %
Доля жилищного фонда, размещенного в ветхих и аварийных строениях, %
Доля семей, состоящих на учете на получение жилья, %
Обеспеченность населения собственными легковыми автомобилями (в расчете на 1000 населения)
<i>Обеспеченность общества мощностями инфраструктуры</i>
Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием (км./1000 кв. км территории)
Уровень телефонизации (взвешенная сумма чисел телефонных аппаратов на 100 семей в городской и сельской местностях)
<i>Экологические показатели</i>
<i>Воздушный бассейн</i>
Масса вредных веществ, выброшенных в атмосферу от стационарных источников, в среднем на 1 кв. км территории, т/год
Масса вредных веществ, выброшенных в атмосферу от стационарных источников, в среднем на душу населения, кг/год
Доля выброшенных в атмосферу вредных веществ в общей массе вредных веществ, отходящих от стационарных источников их выделения, %
Доля сернистого ангидрида в общей массе выбросов вредных веществ в атмосферу от стационарных источников, %
Доля окиси углерода в общей массе выбросов вредных веществ в атмосферу от стационарных источников, %
Доля окислов азота в общей массе выбросов вредных веществ в атмосферу от стационарных источников, %
Приходится сернистого ангидрида, выброшенного в атмосферу от стационарных источников в среднем на душу населения, кг/год
Приходится окиси углерода, выброшенной в атмосферу от стационарных источников в среднем на душу населения, кг/год
Приходится окислов азота, выброшенных в атмосферу от стационарных источников в среднем на душу населения, кг/год
<i>Водный бассейн</i>
Доля использованной воды в общем объеме воды, забранной из природных источников, %
Доля свежей воды, использованной на хозяйственно-питьевые нужды в общем объеме использованной воды, %
Доля свежей воды, использованной на производственные нужды в общем объеме использованной воды, %
Доля свежей воды, использованной на орошение, обводнение и сельскохозяйственное водоснабжение в общем объеме использованной воды, %
Отношение объема сточных вод, сброшенных в поверхностные водоемы к объему воды, забранной из водных объектов, %
Доля загрязненных вод в общем объеме сточных вод, сброшенных в поверхностные водоемы, %
Доля нормативно-очищенных вод в общем объеме сточных вод, сброшенных в поверхностные водоемы, %

Приходится свежей воды, использованной на хозяйственно-питьевые нужды, в среднем на душу населения, м ³ /Г
Приходится сброшенных в поверхностные водоемы загрязненных вод на 1 кв.км м ³ /год
<i>Почвы</i>
Образовалось на предприятиях за год токсичных отходов производства и потребления (в среднем на 1 кв. км)
Использовано на предприятиях за год токсичных отходов производства и потребления (в среднем на 1 кв. км)
<i>Биологическое разнообразие и состояние природных экосистем</i>
Площадь заповедников, заповедно-охотничьих хозяйств и национальных парков, приходящаяся на 1000 кв. км территории, кв. км)
Приходится площади заповедников, заповедно-охотничьих хозяйств и национальных парков в среднем на душу населения, га
Доля площади заповедников, заповедно-охотничьих хозяйств и национальных парков в общей площади заповедников, заповедно-охотничьих хозяйств и природных национальных парков РФ, %

Сопоставимая и соизмеримая с общемировой система координат (параметров, индикаторов) устойчивого развития, которую должна, по мнению автора, использовать оценку воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования, придает оценке свойство универсальности, в результате чего само развитие, оцениваемое в таких координатах, приобретает дополнительные черты (инвестиционная привлекательность и т.п.).

Оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования - это процесс выявления, анализа, оценки и документирования ожидаемых и полученных результатов намечаемой деятельности, ее социальных, экономических, экологических и институциональных последствий и общественного мнения.

3.2. Методика оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования

Программа развития муниципального образования - это система практических действий по эффективному управлению муниципальным образованием, которая влечет за собой реальный, осязаемый эффект. Следовательно, его можно и нужно «наблюдать» и измерять. Как правило,

муниципальные программы направлены на предоставление конкретных благ конкретным людям, группам людей, населению муниципального образования. Поэтому оценивать успешность программ развития можно, опираясь на вполне объективные параметры.

Согласно определениям из литературных источников [27; 28; 76; 87; 96; 104], оценка считается комплексной, если она включает в себя мониторинг, а также оценку процесса, оценку «затраты-выгоды» и оценку воздействия. Однако эти составляющие имеют четкие различия. Мониторинг (monitoring) помогает определить, не отклоняется ли программа от плана. Он обеспечивает постоянную обратную связь, что позволяет выявлять проблемы по мере их возникновения. Оценка процесса (process evaluation) относится к процессам осуществления программы и предоставления соответствующих услуг. Оценка «затраты-выгоды» (cost-benefit) и «затраты-эффективность» (cost-effectiveness) сопоставляет затраты по программе (финансовые и пр.) с альтернативными возможностями использования тех же ресурсов и соответствующими выгодами от программы. И, наконец, оценка воздействия (impact evaluation) выявляет, оказала ли программа ожидаемое воздействие на людей, домохозяйства или институты и дало ли это мероприятие необходимый эффект. Оценка воздействия позволяет также анализировать побочные последствия, положительные и отрицательные, для бенефициаров (получателей выгод).

Особое значение представляет определение того, в какой степени эти выгоды оказываются достижимыми для бенефициаров и как эти выгоды воздействуют на их благосостояние. Среди вопросов, которые ставит перед собой оценка воздействия, могут быть следующие: как проект повлиял на бенефициаров? Были ли наблюдаемые улучшения прямым результатом проекта или они произошли бы в любом случае? Можно ли повысить эффективность программы путем внесения в нее каких-либо изменений? Обоснованы ли затраты?

На эти вопросы нельзя ответить простым измерением итогов программы. Ведь в ситуации могут присутствовать другие факторы или события, коррелирующие с результатом, но не вызванные программой. Для обеспечения методологической строгости оценка воздействия должна охватывать так называемую «гипотетическую альтернативную ситуацию или сценарий», «предположение от обратного» (determining the counterfactual), т.е. «то, что было бы в отсутствие программы».

Чтобы получить представление о гипотетическом альтернативном сценарии, необходимо отделить эффект воздействия от других факторов, что представляет собой довольно сложную задачу. Для этого используются контрольные группы (control groups), т.е. группы тех, кто не участвует в программе и не получает помощи.

Получить представление о гипотетической альтернативной ситуации можно несколькими методами, которые подразделяются на две общие категории: экспериментальные (рэндомизированные) и квазиэкспериментальные (нерэндомизированные) подходы [76].

Тем не менее, довольно сложно отделить воздействие программы от такой ситуации из-за различий в предыстории, смещений и ошибок выборки. Для оценки воздействия можно также использовать качественные методы, или методы с вовлечением бенефициаров. Они часто дают возможность критически взглянуть на процесс с позиции бенефициаров, увидеть, какова ценность программы для ее участников, какие процессы могут влиять на результат и, таким образом, более корректно интерпретировать данные количественного анализа.

Сильные и слабые стороны каждого из этих методов более подробно рассмотрены ниже. Ни один из методов не является идеальным, и потому окончательное решение о выборе наиболее подходящего из них должен принимать специалист по оценке. Однако заблаговременное и тщательное

планирование даст больше вариантов при разработке схемы и стратегии оценки.

Экспериментальные подходы

Экспериментальные подходы, также называемые «рэндомизацией», обычно считаются наиболее надежной и обоснованной методикой оценки. При случайном распределении сам процесс создает экспериментальные и контрольные группы или объекты, сравнимые и статистически эквивалентные при достаточном объеме выборки. Это очень важный результат, поскольку контрольные группы или объекты, составленные с помощью случайной выборки, обеспечивают идеальную «гипотетическую ситуацию», свободную от смещения выборки (эта проблема присутствует во всех оценках). Основное преимущество этой методики заключается в простоте интерпретации данных, так как воздействие программы измеряется разницей между средними показателями в экспериментальной и контрольной группах.

Хотя экспериментальные подходы считаются оптимальным инструментом при оценке воздействия программ, их практическое применение сопряжено с некоторыми проблемами. Во-первых, рэндомизация (процесс формирования случайной выборки) может оказаться неэтичной, так как она требует отказа в предоставлении помощи и услуг тем, кто нуждается в них и имеет на них право. В качестве крайнего (экстремального) примера можно привести отказ некоторым членам в лечении, которое потенциально могло бы спасти им жизнь. Во-вторых, предоставление выгод одной группе и отказ по отношению к другой могут оказаться политически опасными. В-третьих, программа может быть столь широка, что получают выгоды все и контрольной группы просто не может быть. В-четвертых, у членов контрольной группы во время эксперимента возможны изменения некоторых ключевых характеристик, что сделает затруднительным получение адекватных и «чистых» результатов. В-пятых, трудно обеспечить по-настоящему случайный характер распределения выгоды от программы. И, наконец, при некоторых обстоятельствах

экспериментальные подходы могут быть трудоемкими и дорогостоящими, особенно при сборе новых данных.

При использовании экспериментального подхода некоторые из этих проблем можно решить, благодаря тщательному планированию. Один из способов - случайный отбор бенефициаров. Это обеспечивает создание политически прозрачного механизма распределения и одновременно основу грамотного плана оценки, поскольку бюджетные или информационные ограничения часто делают невозможным точно выявить тех, кто имеет наибольшее право на помощь, и оказать им эту помощь. Второй способ - использовать контрольные группы на более поздней стадии программы, после того как план оценки уже разработан и сама оценка уже началась. Этот метод случайной выборки определяет, когда именно получают помощь те, кто имеет на это право (в отличие от определения того, получают ли они ее вообще). И, наконец, рэндомизация может быть применена в подвыборке из группы людей, имеющих одинаковое право на выгоды от программы.

Квазиэкспериментальные подходы

Когда невозможно создать контрольные и экспериментальные группы посредством экспериментального подхода, для оценки можно использовать квазиэкспериментальные (нерэндомизированные) подходы. С помощью эконометрических методов создаются контрольные группы, напоминающие экспериментальные (по крайней мере, в отношении наблюдаемых характеристик). Примеры:

- метод отбора по подобию - метод формирования контрольной группы из тех, кто не участвует в проекте, но наиболее близок по ключевым переменным к экспериментальной группе;

- методы двойных различий- метод учета различий между различиями, метод анализа результативности программы, когда сравниваются различия, имевшие место в экспериментальной и контрольной группах за время реализации программы;

- методы, основанные на использовании инструментальных переменных и рефлексивных сравнений (таблица 7).

При использовании этих методов экспериментальная и контрольная группы обычно выбираются после осуществления программы, причем выбираются неслучайным образом. Поэтому для достижения максимального подобия между контрольной и экспериментальной группами различия между ними должны устраняться с помощью статистических мер контроля и/или сложных методов отбора по подобию. В некоторых случаях контрольная группа также выбирается до реализации программы, хотя ее выбор не является рандомизированным.

Главное преимущество квазиэкспериментальных подходов в том, что они позволяют использовать существующие данные и поэтому требуют меньше времени и средств. При наличии достаточных данных их можно применять после проведения программы.

Главные недостатки квазиэкспериментальных подходов заключаются в следующем:

- а) надежность результатов часто невысока, поскольку методология менее строга в статистическом плане;
- б) методы могут быть статистически сложными;
- в) существует проблема смещения выборки.

При создании контрольной группы (в отличие от случайной выборки) на надежность результатов может повлиять множество факторов. Сложность статистических методов требует высокой квалификации при разработке плана оценки, анализе и интерпретации результатов. Это не всегда возможно, особенно в условиях, характерных для некоторых развивающихся стран.

Третья проблема — смещение, или отклонение (*bias*). Под «смещением» (*bias*) обычно понимается разность между данной величиной и средним значением некоторого набора величин или степень отклонения данных в наборе от случайного распределения. Эта проблема связана с тем, что степень участия

в программе неодинакова для различных подгрупп; это влияет на выборку и в конечном счете на результаты.

Существует два типа смещения: смещение из-за различий в том, что подлежит наблюдению, т.е. различий в данных, и смещение из-за различий в ненаблюдаемых факторах (не в данных). Последнее часто называют смещением выборки.

Смещение выборки относится к ненаблюдаемым факторам (например, индивидуальные способности, ранее существовавшие условия и т.д.), которые могут привести к искажению результата. Рэндомизированные эксперименты решают проблему смещения посредством контрольной группы, сформированной из тех, кто мог бы участвовать в программе, но кому на случайной основе было отказано в доступе к ней. Случайное распределение помощи не устраняет смещения, но равномерно распределяет его между участниками и неучастниками программы. В квазиэкспериментальных схемах статистические модели (например, метод отбора по подобию, метод двойных различий, метод инструментальных переменных) приближаются к этому результату путем моделирования процесса выборки, чтобы, даже используя неэкспериментальные данные, получить несмещенную оценку. Общая идея - сравнить участников и неучастников программы, используя один и тот же процесс их отбора. Достоверность этой модели зависит от того, насколько хорошо она определена.

Хорошим примером может служить ситуация с оценкой зарплаты женщин. Имеющиеся данные относятся к категории женщин, которые для себя сделали выбор - работать. Если бы решение об использовании этих данных было принято, то мы могли бы игнорировать тот факт, что не вся информация о заработках собрана, и применить в модели формирования оплаты труда линейную регрессию. Однако решение работать принимается женщинами не случайно: возможно, те из них, кто получил бы низкие заработки, предпочтут не работать, поскольку они оценивают свой ожидаемый заработок выше, чем

им предлагают работодатели. По этой причине выборка, составленная на основе этих имеющихся данных, была бы смещена вверх по сравнению с реально существующими заработками женщин.

Можно внести соответствующую поправку, если существуют переменные, оказывающие сильное влияние на возможные наблюдения (ожидаемая заработная плата), но не на изучаемый результат (фактически предлагаемая заработная плата). Такой переменной могло бы быть количество детей в доме.

Наблюдаемое смещение может быть обусловлено критериями, используемыми для формирования выборки (например, географическое положение, посещение школы или присутствие на рынке труда).

Ненаблюдаемые факторы, которые способны повлиять на результат программы, могут включать индивидуальные способности, степень желаний работать или семейные связи, а также субъективный (часто политически мотивированный) уклон в процессе отбора участников программы.

Оба типа смещения могут исказить результаты, включая недооценку и переоценку фактического воздействия программы, негативную оценку при реальном положительном эффекте (и наоборот) или признание воздействия статистически незначимым при его реальной статистической значимости (и наоборот).

Можно контролировать смещение статистическими методами, такими как метод сравнения по подобию (схожести) – метод сравнения экспериментальной и контрольной группы (отобранной на основе эконометрических методик, например показателей уравнений регрессии, на основе более широких исследований, например бюджетных), или метод инструментальных переменных, но полностью устранить смещения очень трудно, что является большой проблемой для исследователей в области анализа воздействия.

Среди методов, применяемых в рамках квазиэкспериментальных подходов, второй наилучшей альтернативой экспериментальным считается метод сравнения по подобию.

Возможно также применение метода отбора подобного по склонности (вероятности) - метод формирования контрольной группы с использованием показателей уравнения регрессии, рассчитанного для экспериментальной группы.

Этот метод привлекателен для специалистов по оценке, работающих в условиях ограниченного времени и не имеющих базовых (исходных) данных, поскольку он может быть использован с единичным срезом данных. Но его результаты зависят от наличия правильных данных, так как он основывается на избыточной выборке из числа участников программы в процессе полевой стадии более масштабного исследования, а затем на сравнении их по подобию с контрольной группой, также отобранной из большой выборки, часто из общенациональных обследований домохозяйств.

Поскольку крупные обследования в развивающихся странах проводятся все чаще (например, Многоцелевое обследование уровня жизни — Living Standard Measurement Studies, LSMS), то этот метод оценки выглядит весьма перспективным.

Краткая характеристика количественных методов, используемых при оценке воздействия программ представлена в таблице 7.

Таблица 7

Количественные методы, используемые при оценке воздействия программ

	Наименование метода	Краткая характеристика
1.	Экспериментальный, или рэндомизированный подход	
1.1	Рэндомизация	Производится случайная выборка участников экспериментальной и контрольной групп из четко определенной совокупности. В этом случае группы должны различаться только тем, что одна из них принимает участие в программе, а другая - нет. (Могут быть различия из-за ошибки выборки, но чем больше экспериментальная и контрольная группы, тем меньше ошибка.)

2.	Неэкспериментальные, или квазиэкспериментальные подходы	
2.1	Методы отбора по подобию, или конструируемые средства контроля (matching methods or constructed controls)	Делается попытка подобрать идеальные сравнения, соответствующие экспериментальной группе из крупного исследования. Наиболее часто используемый тип отбора - это метод отбора подобного по склонности (вероятности) (propensity score matching), когда контрольная группа сопоставляется с экспериментальной на основе наблюдаемых характеристик или с помощью «показателя склонности» (ожидаемой вероятности участия при данных условиях); чем ближе показатели склонности, тем лучше соответствие. Хорошая контрольная группа берется из той же экономической среды, что и экспериментальная, им предлагается одинаковая анкета, а интервьюеры имеют сходную подготовку. Эти методы называют также методами согласования.
2.2	Методы двойных различий, или учета различий между различиями (double difference or difference-in-differences methods)	Сравниваются экспериментальная и контрольная группы до (первая разность) и после (вторая разность) программы. Инструменты сравнительного анализа (компараторы) не следует использовать, когда применяются показатели склонности, и их значения выходят за рамки полученных в экспериментальной группе.
2.3	Методы инструментальных переменных, или статистического контроля (instrumental variables or statistical control methods)	Используется одна переменная или более, имеющие отношение к собственно участию, но не к результату этого участия. При этом определяются экзогенные изменения в результатах, причиной которых является программа; таким образом, признается, что ее размещение не случайно, а целенаправленно. «Инструментальные переменные» используются, прежде всего, для прогнозирования участия в программе. Затем можно наблюдать, как показатель результата меняется вместе с прогнозируемыми значениями.
2.4	Рефлексивные сравнения (reflexive comparisons)	Производится «базисное» (исходное) обследование участников до проведения программы, а также обследование после ее проведения. Исходные данные служат для формирования контрольной группы, а воздействие измеряется с помощью изменений показателей результата до и после программы.

Качественные методы

Качественные методы также применяются для оценки воздействия, однако причинно-следственные связи определяются не через гипотетическую альтернативную ситуацию. Главное в качественных методах - понять, как изучаемые объекты воздействия воспринимают происходящие процессы, их реакция и условия.

Качественные методы, особенно наблюдение участников, могут раскрыть, как домохозяйства и местные сообщества воспринимают программу, и какое влияние она на них оказывает. Поскольку ключевым элементом анализа воздействия является анализ гипотетической альтернативной ситуации, качественные подходы обычно комбинируют с другими методами.

Качественный подход использует сравнительно «открытые» методы в составлении схемы сбора данных и при их анализе. Качественным данным можно дать также количественное выражение.

Среди методик качественной оценки воздействия есть такие, что предназначены для проведения экспресс-оценок в сельской местности. Они основываются на знаниях участниками окружения проекта или программы, по которым проводится оценка.

Также используются методики, при которых предусмотрено широкое участие всех заинтересованных сторон на всех этапах проведения оценки, при определении цели исследования, выявлении и отборе тех показателей, что будут использоваться, а также сборе и анализе данных. Подробный анализ методов, предусматривающих участие общественности, см.: The World Bank Participation Sourcebook. Washington, DC: World Bank, 1996, (на сайте Всемирного банка <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>).

Преимущества качественной оценки заключаются в гибкости методики и возможности ее адаптации к конкретной ситуации, в ее «открытости» и скорости проведения. Использование качественных методов дает более глубокое понимание позиций всех заинтересованных сторон и системы их

приоритетов, а также условий и процессов, влияющих на воздействие программы.

Среди недостатков следует отметить субъективность при сборе данных, отсутствие сравнительной (контрольной) группы и статистическую недостоверность ввиду небольших объемов выборки, что затрудняет экстраполяцию выводов на более репрезентативную совокупность (популяцию). Обоснованность и надежность качественных данных в большой мере зависят от квалификации и интуиции специалиста, проводящего оценку. Если полевые работники не понимают какие-либо социальные и культурные нормы или установки, не учитывают знаки невербальной коммуникации, то существует риск неверной интерпретации собранных данных. Под «невербальной коммуникацией» понимается передача или обмен информацией без посредства речи или устного высказывания. Например, это может быть обмен письменными посланиями, выражение отношения к чему-либо жестом или поступком (отказ от интервьюирования, который может быть обусловлен нарушением каких-либо социальных и культурных норм или установок).

И, наконец, не имея сравнительной группы, невозможно построить гипотетическую альтернативную ситуацию, и, соответственно, выявить причинно-следственные характеристики воздействия проекта.

Сочетание количественных и качественных методов

Существует обширная литература, посвященная сравнению и противопоставлению количественных и качественных методов. Вместе с тем растет и понимание необходимости сочетания этих подходов. Количественные методы оценки на основе статистически репрезентативной выборки более подходят для оценки причинно-следственных связей посредством эконометрических методов или для получения экстраполируемых заключений. Качественные методы дают возможность глубокого изучения избранных тем, ситуаций или событий. Они позволяют посмотреть на происходящее с позиции получателя помощи (бенефициара), наблюдать динамику изменений, помогают

интерпретировать количественные результаты. Выбор того или много подхода имеет как преимущества, так и недостатки.

Часто именно комбинация количественных и качественных подходов наилучшим образом соответствует информационным потребностям программы. При сочетании двух подходов качественный метод помогает формулировать ключевые вопросы, составлять анкеты, стратифицировать количественные выборки, анализировать социальный, политический или экономический контекст программы. Количественные же методы помогают определять стратегии сбора качественных данных, разрабатывать структуру выборки таким образом, чтобы результаты качественного анализа могли быть экстраполированы на всю совокупность через использование статистически значимой выборки. Статистический анализ можно использовать для внесения поправок в описание характеристик домохозяйств и социально-экономических условий в различных исследуемых областях, исключая тем самым альтернативные объяснения наблюдаемых результатов.

Преимущества использования такого интегрированного подхода следующие:

- Проверка согласованности оценок может осуществляться посредством метода триангуляции (процесс независимых повторных, многоразовых оценок основных переменных для проверки устойчивости измерений), т.е. путем проведения нескольких независимых оценок ключевых переменных (таких, как уровень дохода, различные мнения о проекте, причины реализации или отсутствия реализации государственных программ, конкретное воздействие проекта и т.д.).
- Возможность ознакомиться с разными точками зрения. Например, несмотря на то, что исследователи могут считать ключевыми показателями благополучия домохозяйства уровень дохода или потребления, конкретные ситуации могут показать, что женщины более обеспокоены своей незащищенностью (определяемой как отсутствие доступа к системе социальной

защиты в кризисной ситуации), безвластием или применяемым к ним насилием.

- Возможность проведения анализа на различных уровнях. Исследовательские методы могут дать точную оценку благосостояния (индивидуума, домохозяйства или общества). Но они гораздо менее эффективны при анализе социальных процессов (конфликт, участие или неучастие в программах и т.д.) или при анализе работы общественных институтов (насколько эффективно работают системы здравоохранения, образования, кредитования и т.д. и как они воспринимаются обществом). Существует множество качественных методов для анализа социальных процессов, институтов, структуры общества и конфликтов.

- Возможности обратной связи, помогающей интерпретировать результаты. Отчеты об исследованиях часто содержат напоминания об очевидной непоследовательности или противоречивости результатов или об интересных различиях между сообществами и группами, которые не объясняются имеющимися данными. Большинство количественных исследований не дает возможности после окончания фазы сбора данных вернуться в поле за дополнительной информацией. Поэтому исследователи также используют качественные методы для проверки так называемых «выбросов» – ответов, не вписывающихся в общую картину. Часто аналитик вынужден принимать произвольное решение о том, исключать ли человека или домохозяйство, которые не соответствуют норме (исходя из предположения, что такое отклонение содержит ошибку), или же изменять цифры. Качественные методы позволяют быстро проводить дополнительные полевые исследования для проверки таких случаев.

На практике количественные и качественные методы должны сочетаться на каждом этапе оценки воздействия.

Другие подходы к оценке воздействия

Говоря об оценке воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования, следует отметить еще два очень важных момента, это:

- а) подходы к измерению воздействия программ структурной перестройки;
- б) теоретическая оценка.

Обе темы включают в себя применение многих из рассмотренных выше методик, несмотря на использование иного подхода.

Оценка программ структурной перестройки. В последнее время довольно активно обсуждается воздействие программ структурной перестройки на положение населения. Многие из аргументов, используемых в этих дискуссиях, основаны на неверных допущениях и методах.

Как и в других случаях, стратегические изменения в проектах структурной перестройки должны быть:

- а) сопоставлены с соответствующими гипотетическими альтернативными ситуациями, в которых действовали те же макроэкономические ограничения;
- б) проанализированы в контексте местной структуры экономики и основаны на эмпирической информации, полученной в ходе обследования домохозяйств.

Задача усложняется по трем причинам. Во-первых, стратегические изменения способны влиять на всю экономику, из-за чего могут отсутствовать незатронутые сравнительные группы.

Во-вторых, из-за наличия внешних факторов, задержек, обратных связей и замещений любые изменения в уровне благосостояния населения следует интерпретировать с большой осторожностью.

В-третьих, трудно предсказать, что произошло бы, если бы изменения не проводились, - какую стратегию выбрало бы местное самоуправление и каковы были бы последствия для населения.

В литературе описано несколько подходов, и у каждого из них есть свои недостатки. Методы во многом похожи на описанные в таблице 7, хотя, как мы увидим ниже (см. **Методы оценки стратегии структурной перестройки**), анализ гипотетической альтернативной ситуации (предположения от обратного) требует существенных допущений, что может значительно повлиять на обоснованность результатов. Максимальный эффект дает выделение конкретных стратегических изменений, воздействующих на население. Но и без этого выделение воздействий конкретных стратегических изменений может оказаться трудной задачей.

Методы оценки стратегии структурной перестройки. Подходы без использования гипотетической альтернативной ситуации:

- Для оценки уровня жизни населения (и часто для выявления групп риска) до, во время и после осуществления стратегии структурной перестройки используются анализ фокус - группы, интервью и другие качественные методы.
- Метод «до и после программы», когда сравниваются значения ключевых переменных до и после программы. Эти статистические методы используются для того, чтобы определить, произошло ли значимое изменение каких-либо переменных, представляющих интерес для данного исследования. Такой подход часто приводит к смещению результата, поскольку он исходит из предположения, что без программы показатели остались бы на исходном уровне.

Подходы, использующие построение гипотетической альтернативной ситуации (сценария) при множественных допущениях:

- Расчетные модели общего равновесия (Computable General Equilibrium Models – CGE) базируются на имитационных моделях для прогнозирования результатов для экспериментальных и контрольных групп. Основная задача таких моделей – отследить работу реальной экономики. Они обычно базируются на использовании детальных матриц «общественных счетов» (social accounting matrices – SAMs), составленных с помощью данных национальных

счетов, анализа расходов домохозяйств и данных других исследований. Хотя метод CGE и позволяет построить гипотетический сценарий, надежность этой модели полностью зависит от достоверности допущений. Это может быть проблематичным, поскольку базы данных не являются исчерпывающими, а многие параметры не были оценены формальными эконометрическими методами. Модели CGE также очень трудоемки и вообще отличаются своей громоздкостью.

- Сравнения: «с программой и без программы» - здесь сравнивается динамика ключевых переменных по выборке объектов, где была осуществлена программа, и объектов, где она не проводилась (контрольная/сравнительная группа). В качестве альтернативного гипотетического сценария выступает поведение контрольной группы (она демонстрирует ситуацию, которая имела бы место в муниципальном образовании при проведении программы и в отсутствие такой программы). Однако формирование надежной контрольной группы - довольно сложная задача. Этот метод исходит из того, что единственным отличием контрольной группы муниципального образования, где проводится программа, является факт реализации программы структурной перестройки, а остальные внешние факторы влияют на обе группы одинаково.

- Методы, внесения статистической поправки (статистический контроль) используют регрессии, фиксирующие различия в начальных условиях и стратегиях, применяемых в так называемых «программных» и «непрограммных» объектов муниципального образования. Такой подход определяет различие между «программными» и «непрограммными» объектами муниципального образования в период, предшествующий проведению программы, а затем дает возможность внести статистические поправки для выделения воздействия программы на показатели, полученные после проведения программы.

Теоретические оценки. Исходное положение «теоретических оценок» заключается в следующем: программы и проекты основываются на явной или

неявной теории о том, как и почему должна работать программа. В таком случае оценка будет состоять в анализе каждой теории и набора допущений по программе в ходе ее реализации, а не в ее середине или после ее завершения. При составлении плана оценки лежащие в ее основе теоретические допущения представляются в виде последовательности многочисленных малых шагов с применением методов сбора данных и анализа того, как реализуются в реальной жизни сделанные теоретические допущения. Если же события не разворачиваются ожидаемым образом, то с достаточной долей уверенности можно сказать, где, почему и каким образом произошел сбой.

Здесь основное внимание уделяется тому, как люди реагируют на мероприятия в рамках программы. Теория ориентирует производящего оценку на наиболее вероятный тип краткосрочных и долгосрочных результатов. Преимущества такого подхода заключаются, во-первых, в том, что эффективность программы выявляется на ранней стадии ее внедрения. Сбои в процессе выполнения программы можно сразу откорректировать. Во-вторых, такой подход помогает объяснить, как и почему получается наблюдаемый эффект. Если события разворачиваются согласно ожиданиям, можно с определенной долей уверенности сказать, как именно был получен наблюдаемый эффект. Поэтапное рассмотрение программы позволяет отследить, каким образом ресурсы, используемые в рамках программы, приводят к этим результатам.

Недостатки данного подхода подобны тем, что имеют место в других методиках. В частности:

- а) выявление допущений и теоретических положений - задача сложная в силу самого своего содержания;
- б) без правильного инструментария и данных проведение поэтапного измерения может быть проблематичным;
- в) существуют проблемы при проверке эффекта, поскольку положения теорий могут быть слишком общими или расплывчатыми для целей проверки;

г) трудности с интерпретацией могут усложнить формулировку экстраполируемых заключений и выводов.

Анализ «затраты – выгоды» и «затраты – эффективность»

Хотя целью этого типа анализа не является определение воздействия, он позволяет разработчикам стратегии измерить эффективность программ путем рассмотрения альтернатив и сопоставления затрат на получение результата. Такой анализ повышает значимость оценки воздействия для разработчиков стратегии, и поэтому его следует включать в план любой оценки воздействия.

При анализе «затраты-выгоды» основной задачей является измерение экономической эффективности в денежном выражении через сопоставление стоимости программы и тех выгод, которые она принесла. Однако для многих проектов, особенно в социальной сфере, невозможно перевести все результаты в денежный эквивалент. Например, результатом программы инвестиций в школы (учебники, мебель, подготовительные программы) является рост успеваемости. Для количественного выражения пользы здесь уместно использовать не деньги, а показатели успеваемости – оценки. Это потребует проведение анализа «затраты – эффективность». Концептуальная основа обоих типов анализа идентична.

Основные этапы при проведении анализа «затраты – выгоды» и «затраты - эффективность» таковы: определить все затраты и выгоды и затем рассчитать соотношение затрат и эффективности. При подсчете затрат следует включать стоимость самой программы, а также административные издержки, предоставление услуг, инвестиции (дисконтированные и представленные в виде чистой приведенной стоимости), денежное выражение предоставленных бесплатно товаров или услуг, издержки для общества (например, ухудшение состояния окружающей среды, опасность для здоровья и т.д.). Выгоды могут иметь денежное (увеличение дохода) или количественное выражение, например, число поставок (услуг), оценки, полученные в ходе тестов, или улучшение здоровья. Если выгоды от программы нельзя определить

количественно, можно использовать субъективные показатели, такие как ранжирование или систему весов. Впрочем, при таком подходе интерпретация субъективных оценок может оказаться непростой задачей.

После определения затрат и выгод, соотношение «затраты-эффективность» (R) может быть представлено, как $R = \text{затраты} / \text{единица}$ (например, количество часов классной работы, требуемое для получения зачета) или выгода. По этому соотношению затем можно сравнивать различные программы для того, чтобы выяснить их эффективность. Теоретически данный метод достаточно прост. Но на практике существует множество сложностей при выявлении и количественном выражении затрат и выгод. Важно выбрать правильные показатели, использовать одинаковые методы и последовательно делать экономические допущения, чтобы соотношения затрат и выгод действительно были сопоставимы. Как и с другими методами, используемыми при анализе воздействия, измерение показателя «затраты-эффективность» может быть осуществлено наилучшим образом, если оно включено в план оценки на самых ранних ее стадиях. Это позволяет собрать информацию о необходимых затратах и выгодах и обеспечить их согласованность.

Выбор методологии

Различия в типах программ обуславливают вопросы, применяемые для оценки, исходные данные, стоимость, временные ограничения и прочие обстоятельства. Поэтому оценки их воздействия тоже отличаются друг от друга и требуют подходящего для каждого случая сочетания качественных и количественных методик. Эксперты, проводящие оценку, должны тщательно изучить имеющийся набор методик, так, чтобы получить наиболее надежные результаты. Среди количественных методов лучшим вариантом считаются экспериментальные подходы; вторыми по степени предпочтительности являются методы сравнения по подобию. Другие приемы тоже могут дать надежные результаты, особенно при использовании хорошего плана оценки и данных высокого качества.

Необходимо уточнить, что методы оценки воздействия не являются взаимоисключающими. Действительно, для более строгих оценок комбинируются методы, обеспечивающие их устойчивость и применимость в непредвиденных ситуациях. С методической точки зрения рекомендуется сочетать метод «с программой и без программы» и метод «до и после программы», в котором используются данные исходных и повторных замеров.

Наличие исходных данных позволяет специалистам проверить целостность экспериментальной и контрольной групп, определить степень адресности и подготовиться к проведению надежной оценки воздействия. Это справедливо даже в отношении методов рандомизированного контроля. Хотя рандомизация и обеспечивает эквивалентность экспериментальной и контрольной групп на момент рандомизации, на основании этого оценщик не должен полагать, что исходные данные не нужны. На самом деле, исходные данные могут играть важнейшую роль в реконструкции причин тех или иных событий и во внесении поправки на эти события при оценке воздействия.

Также весьма рекомендуется включить анализ «затраты-выгоды» или «затраты–эффективность». Эти методы позволяют разработчикам стратегии сопоставить разные типы воздействий или мероприятий по стоимости получения определенного результата. Это особенно важно для муниципальных образований, где ресурсы крайне ограничены.

Наконец, сочетание количественных и качественных методов является идеальным, ибо оно дает количественную оценку воздействия программы и объясняет процессы и воздействия, приводящие к наблюдаемым результатам. Хотя каждая оценка воздействия имеет уникальные характеристики, требующие различных методологических подходов, можно выделить некоторые типичные свойства оценки:

- анализ гипотетического сценария осуществляется с помощью:
 - а) применения случайного распределения для создания контрольной группы (экспериментальный подход);
 - б) осторожного использования методов отбора по

подобию для подбора сравнительной группы (квазиэкспериментальный подход);

- для внесения поправки на различия в участниках до и после программы и для определения воздействия данные собираются на исходном этапе и при повторном замере (для проявления воздействия программы должно пройти достаточное время);

- для получения статистически значимых результатов экспериментальная и контрольная группы должны быть достаточно многочисленны;

- частью оценки эффективности программы является анализ «затраты-выгоды» и «затраты-эффективность»;

- для анализа выводов методом триангуляции используются качественные методы.

Основные этапы разработки и проведения оценки воздействия

Проведение оценки воздействия может оказаться весьма сложным и дорогостоящим мероприятием, которое сопровождается возникающими на каждом шагу трудностями. Для решения этой непростой задачи требуются тщательная подготовка, надежная и высокопрофессиональная команда с налаженными механизмами коммуникации. Благодаря включению оценки в план программы на раннем этапе появляется возможность своевременно получить данные, которые могут быть полезны для корректировки определенных компонентов в ходе реализации программы.

Независимо от масштаба и типа программы или методологии, используемой для проведения оценки, следует придерживаться определенного поэтапного плана.

Примерный план разработки и проведения оценки воздействия может выглядеть следующим образом.

Во время формулировки/подготовки оценки:

1. Определение необходимости проведения оценки.

2. Четкая формулировка целей оценки.
3. Проверка наличия данных.
4. Составление плана оценки.
5. Подбор группы для проведения оценки.
6. Если предполагается вести сбор данных:
 - а) структура и формирование выборки;
 - б) разработка инструментария исследования;
 - в) подбор и обучение работников для работы на местах;
 - г) проведение пробных («пилотных») оценок;
 - д) сбор данных;
 - е) обработка данных и обеспечение доступа к ним.

На стадии реализации оценки:

7. Продолжающийся сбор данных.
8. Анализ данных.
9. Подробное отражение и обсуждение результатов с разработчиками программы и стратегии развития муниципального образования и другими заинтересованными сторонами.
10. Внедрение результата в общий план оценки.

Далее представлено рассмотрение этих этапов и других вопросов, которые могут возникнуть при проведении оценки. Принципиально важной является последовательность выполнения этих этапов, особенно на стадии сбора необходимых данных до начала осуществления оценки. Заблаговременное планирование позволяет провести рэндомизацию, сделать предварительные сравнения методом сравнения по подобию, собрать исходные (базисные) данные и определить те предстоящие обследования, данные которых, могут быть использованы при отборе подобного по склонности (вероятности).

Планирование и сбор первичных данных следует проводить на стадии формулировки и подготовки оценки. В идеале некоторые данные будут получены уже в процессе реализации оценки и использованы (при необходимости) для усовершенствования ее плана.

Определение необходимости проведения оценки. Первое, что следует определить: насколько необходима оценка воздействия? Как уже отмечалось выше, оценку воздействия отличает от других подходов акцент на изучение причинно-следственных связей. Ввиду сложности и высокой стоимости проведения оценок воздействия следует взвесить выгоды и затраты и подумать о том, не будет ли другой подход (например, изучение динамики ключевых показателей или оценка процесса) более приемлемым. (Эти подходы не следует воспринимать в качестве замены оценки воздействия; более того, они являются критически важным дополнением к оценке воздействия.) Возможно, самым главным фактором при принятии решения о целесообразности проведения оценки воздействия будет наличие значительной политической и финансовой поддержки.

Дополнительные усилия и ресурсы, необходимые для проведения оценки воздействия, будут наиболее целесообразны в инновационных, тиражируемых и ресурсоемких программах с четко поставленными задачами.

Оценка воздействия становится более приоритетной задачей, если рассматриваемая программа представляет собой новый подход, например, пробная («пилотная») программа, которая, в зависимости от результатов оценки, может быть расширена.

Другой немаловажный момент состоит в том, что целесообразность оценки воздействия программы должна быть хорошо обоснована. Часто пилотные программы и зарождающиеся реформы подвергаются пересмотру как с точки зрения их содержания, так и в отношении того, кто, каким образом и когда будет претворять их в жизнь. Такие изменения могут сделать оценку воздействия в известной степени бессмысленной, особенно когда речь идет об

экспериментальном подходе и других типах перспективной оценки, основанных на использовании исходных и последующих данных по четко определенным экспериментальным и контрольным группам. Если программа, которая подлежит оценке воздействия, еще находится в стадии формирования, то, возможно, для сохранения гибкости проекта имеет смысл не проводить оценку воздействия.

Труднодостижимым, но обязательным условием для проведения оценки воздействия является поддержка со стороны разработчиков программы и финансистов. Их необходимо убедить в том, что именно оценка даст информацию, необходимую для принятия решений по усовершенствованию, расширению или свертыванию программы. Также их следует заверить в том, что план оценки - и, соответственно, ее результаты - оправданы, особенно если эти результаты не отвечают их ожиданиям.

Финансирование остается сложным вопросом, как для руководителей программ, так и для заказчиков. Он осложняется еще и тем, что обычно бывает непросто получить информацию о стоимости проведения оценки. И, возможно, самый щекотливый момент касается общей полезности оценки в качестве общественного блага: если ее результаты будут использованы для информационного обеспечения регионального, федерального проекта (а часто именно так и происходит), то почему только одно муниципальное образование должно оплачивать расходы, связанные с проведением оценки? Поэтому целесообразно решение вопроса о долевом финансировании оценки.

Уточнение целей оценки. После определения уместности и обоснованности оценки, фактором, в значительной мере способствующим ее успешному проведению, будет предварительная четкая формулировка задач и согласование того, какие вопросы считать ключевыми. Ясность целей необходима для выявления информационных потребностей, выбора показателей, характеризующих выполнение мероприятий программы и

воздействий, а также для создания надежной стратегии для поиска ответов на поставленные вопросы.

В матрице логической структуры (logical framework, или log frame), используется простая таблица 4x4; в ней информация о целях программы сопоставляется с порядком определения результатов работы на основании реализации ключевых этапов по времени, с тем, какое воздействие окажет программа на институт или организацию или систему организаций бенефициаров, с тем, как это будет измеряться и каким образом задействованные ресурсы обеспечат отдачу программы, т.е. его продукт.

Иначе говоря, предполагается, что запланированное воздействие программы зависит от продуктов этой программы и целого ряда иных факторов. Продукты, в свою очередь, обусловлены ресурсами программы и внешними факторами. Далее следует определить подлежащие количественному выражению показатели для каждого этапа программного цикла. Такой подход не исключает рассмотрения побочного эффекта программы, однако он предназначен для того, чтобы сохранять четкость и сфокусированность целей оценки. Качественные методы также полезны для стимулирования участия общественности в прояснении целей оценки и итоговых показателей воздействия.

Хотя на первый взгляд формулировка целей может показаться одним из самых простых этапов процесса оценки, на самом деле такая задача может быть крайне сложной. Например, слишком пространные формулировки не позволят провести оценку. Например, цели, заявленные при оценке воздействия программы, гласят, что оценка должна выявить «воздействие программы переподготовки кадров на рынок труда». Но оценка была бы более точной, если бы ее цели были конкретизированы, например «влияние программы на количество рабочих часов, часовой заработок, месячный заработок и время, за которое трудоустраиваются различные категории работников».

Использование других компонентов оценки, таких как «затраты-эффективность» или оценка процесса, может также являться важным элементом исследования, дополняющим оценку воздействия. Подход «затраты-эффективность» может представлять особый интерес для разработчиков программы, которые принимают решения о сокращении, расширении или пересмотре программы. Применительно к предоставлению услуг, оценка процесса помогает понять те процедуры, динамику, нормы и другие ограничения, при которых идет осуществление той или иной программы.

Проверка наличия данных. При оценке воздействия могут использоваться различные типы данных, полученных в ходе как одномоментных или панельных исследований, так и качественных открытых интервью. В идеале, чтобы обеспечить оценку истинного воздействия, эта информация должна поступать с индивидуального уровня. Информация на уровне домохозяйств может скрыть картину распределения ресурсов внутри домохозяйства, а это отрицательно сказывается на положении женщин и детей, поскольку они часто имеют меньший доступ к производительным ресурсам домохозяйства. Во многих случаях при оценке воздействия могут использоваться уже существующие данные или могут дополняться текущие обследования, что приводит к существенной экономии средств. Но при таком подходе возможны проблемы, связанные со сроками сбора данных и гибкостью структуры анкеты. Некоторые основные соображения, касающиеся использования существующих информационных ресурсов в оценке воздействия, перечислены ниже.

Ключевые моменты при определении информационных ресурсов для оценки воздействия:

- начинать оценку без подробного знания административных/институциональных структур программы рискованно, обычно такой информацией располагает координатор программы;
- информация о важных «стилизированных данных» в отношении

условий, в которых осуществляется программа. Среди таких данных могут быть карта бедности, порядок работы рынка труда, информация об основных этнических группах, других соответствующих государственных программах;

- данные разного рода – от неформальных неструктурированных интервью с участниками программы до количественных данных по репрезентативной выборке. Однако с помощью интервью или фокус-групп крайне сложно построить гипотетический альтернативный сценарий. Возможен вопрос участнику программы. «Что бы Вы сейчас делали, если бы программы не было?» Общение с участниками может быть ценным, но не обеспечивает достоверную оценку;

- данные об отдаче проекта и о соответствующих объясняющих переменных (регрессоры, независимые переменные). Такие переменные должны помочь снять проблему неоднородности результатов, обусловленной участием в программе. Результаты могут различаться, к примеру, в зависимости от уровня образования участников. Без поправок на такую разнородность (гетерогенность) можно «не увидеть» воздействия программы;

- в зависимости от используемого метода могут также потребоваться данные по переменным, описывающим влияние на участие, но не на результаты при таком участии. Эти инструментальные переменные могут быть полезны при анализе вероятных причинно-следственных эффектов неслучайных программ (таблица 7);

- данные по результатам и другие соответствующие объясняющие переменные могут быть как количественными, так и качественными. Тем не менее, необходимо иметь возможность систематизировать информацию в некоторую структуру данных. Простой и распространенный пример - наличие значений разных переменных, включая один или более показателей результата, для различных единиц наблюдения (лиц, домохозяйств, предприятий, сообществ);

- те переменные, по которым имеются данные, а также

используемые единицы наблюдения часто выбираются как часть метода оценки. Их отбор должен диктоваться знанием программы (ее целей и порядка ее работы) и условий, в которых она осуществляется;

- конкретным источником данных о результатах и факторах, их определяющих (включая участие в программе), обычно являются разного рода обследования. В зависимости от типа программы единицей наблюдения могут быть домохозяйства, фирмы или территориальные объекты;

- данные обследований могут быть дополнены другими полезными сведениями по программе (например, из базы данных мониторинга программы) или по условиям ее осуществления (например, из географических баз данных).

На самом базовом уровне требуются данные по всей популяции (генеральной совокупности) для определения размера выборок, создания границ выборки и формирования самой выборки. Другие виды данных, которые могут быть в наличии в муниципальном образовании и которые могут использоваться в различных оценках воздействия, включают в себя: данные из обследований доходов и расходов домохозяйств; из исследований уровня жизни (Living Standards Measurement Studies - LSMS); из обзоров рынка рабочей силы; учетных записей кооперативов, кредитных союзов и других финансовых институтов; а также из школьных отчетов о посещаемости, результатах экзаменов и о второгодниках; данные из документов системы общественного здравоохранения о младенческой смертности, случаях инфекционных болезней, о количестве женщин, обратившихся за консультацией по вопросам контрацепции, или о показателях использования презервативов; из специализированных обследований, проводимых университетами, неправительственными организациями (НПО) и консультативными группами; данные мониторинга от руководителей программ; данные анализа конкретных ситуаций («кейс-стади»).

Использование имеющихся данных, полученных в обследованиях. Многие обследования могут также находиться на стадии планирования или

проведения. Если планируется провести обследование в отношении требуемого показателя, при оценке можно применить избыточную выборку в ходе общего обследования (например, для использования метода отбора подобного по склонности). С другой стороны, планируя обследование интересующей части населения, оценщик может внести в анкету вопрос или серию вопросов либо дополнить количественную информацию качественной.

Разработка оценки. Выяснив цели и имеющиеся информационные ресурсы, можно переходить к фазе планирования оценки воздействия. Выбор методики будет зависеть от поставленных вопросов, временных и бюджетных рамок, а также возможности по осуществлению оценки. Следует рассмотреть преимущества и недостатки различных подходов, о которых шла речь ранее, и на основе такого сравнения выбрать наиболее подходящие методики и определить, как количественные и качественные методы могли бы взаимно дополнять друг друга.

Даже после составления плана оценки и встраивания его в программу оценщики должны быть готовы гибко реагировать и вносить изменения в свой план по мере выполнения программы. Если оценка включает исходные (базисные) и последующие данные, то следует также предусмотреть возможность учета влияния программы таким образом, чтобы оценка шла параллельно самой программе.

При составлении плана также важно определить, каким образом оценка воздействия будет включена в более широкую стратегию мониторинга и оценки программы. Мониторинг необходим для всех программ, чтобы руководители, кредиторы и разработчики стратегии могли видеть, как разворачивается программа. Как отмечалось выше, работа по оценке должна отвечать информационным нуждам программы.

Вопросы оценки. Задаваемые в ходе оценки вопросы тесно связаны с планом оценки в отношении типа данных, анализируемой организационной

единицы, используемых методик и времени прохождения различных стадий. Например, определяя воздействие учебников на результаты учебного процесса, необходимо приспособить оценку к измерению воздействия на учеников, классы и учителей в течение данного учебного года. Это существенно отличается от измерения воздействия инвестиций социальных фондов, где требуются данные о коммунальном хозяйстве и домохозяйствах.

При определении вопросов оценки также важно учитывать тендерный аспект воздействия программы. Поначалу это не всегда очевидно, но в процессе реализации программы возможно вторичное воздействие на домохозяйства, которое может ускользнуть от нашего внимания, если не предпринять действий по сбору и анализу конкретных данных.

Временные рамки и бюджет. Самый важный момент, касающийся времени, - это возможность начать разработку оценки, до того как программа будет завершена и когда потребуются результаты оценки. Также полезно определить с самого начала, в какой именно момент реализации программы понадобится информация от проводимой оценки, чтобы можно было скоординировать сбор и анализ данных. Наличие своевременных результатов может быть принципиально важным при принятии стратегических решений во время анализа программы, предвыборного периода или при рассмотрении вопроса о продолжении программы.

Для применения некоторых методов требуется больше времени. Так, методы случайного распределения и методы «до и после программы» (например, рефлексивные сравнения) требуют больших затрат времени, чем методы сравнения по подобию после завершения программы. Применяя подходы «до и после программы», использующие исходные и повторные оценки, необходимо дождаться, пока все члены группы не получат помощь и пока не проявится эффект программы. Исследователи предлагают считать стандартным периодом, который должен пройти до исследования воздействия, промежуток 12-18 месяцев с начала участия в программе. Некоторые

программы с исходными (базисными) данными могут потребовать нескольких лет ожидания, прежде чем проявятся последствия вмешательства (здравоохранение, образование, экология, развитие малого бизнеса).

Однако время, необходимое для оценки, не может оказывать влияние на временные рамки самой оцениваемой программы. По своей сути оценка определяется временными рамками, установленными программой. Оценщикам придется занять выжидательную позицию по отношению к программам, не дающим моментального результата. Даже если программы идут, как было запланировано, некоторые виды программ, особенно программы в области инфраструктуры, более длительны. Временные рамки оценки также зависят от выбранных показателей, поскольку многие из них (например, изменения в уровнях рождаемости или образования) проявляются только через длительный период, т.к. чтобы их воздействие отразилось на заинтересованной группе населения (популяции – бенефициаре), требуется больше времени.

Возможность проведения оценки. Заключительное соображение при определении масштаба и сложности плана оценки – то, насколько группа оценщиков способна выполнить задачу. Осуществление оценки может стать весьма сложным предприятием там, где отсутствует опыт прикладных исследований и оценки программ. Очень важно правильно подобрать оценивающую группу, так, чтобы в нее входили специалисты, владеющие различными методиками, которые дополняли бы и усиливали возможности друг друга. Это особенно важно при работе с государственными ведомствами, где при ограниченном штате выполняются очень разнообразные функции. Сведения о загруженности подразделения необходимы не только для определения того, как это повлияет на качество проводимой оценки, но и для выявления альтернативной стоимости оценки по сравнению с другими функциями, выполняемыми подразделением. Возможны неудачи проведения оценки, когда ключевые сотрудники могут быть переведены на другие программы и не смогут своевременно осуществить сбор данных в самый

ответственный момент (во время учебного года или сельскохозяйственного сезона). Повторения этих ситуаций можно избежать благодаря координации работы с руководителями подразделения, ответственными за оценку, чтобы обеспечить сбалансированность сроков реализации различных программ и оптимальное распределение сотрудников и ресурсов. Альтернативой может быть приглашение для проведения оценки частной компании.

Формирование группы оценки. Чтобы проводить оценку, необходимо обладать рядом навыков. Изначальное согласование деятельности команды оценщиков и разработчиков стратегии развития муниципального образования значительно повышает качество оценки и ее полезность в конечном итоге. Поэтому важно как можно раньше определить, кто войдет в команду, распределить функции и наладить механизмы взаимодействия при осуществлении ключевых этапов оценочного процесса.

В число основных членов команды входят координатор группы, осуществляющей оценку, аналитики (экономист и социологи) и, если запланирован сбор новых данных, – специалист по выборке, разработчик плана обследования, координатор работ на местах (работа по интервьюированию, сбору и обработке данных на местах) и команда, работающая на местах, также менеджеры, ответственные за сбор данных и их обработку (полное руководство по планированию и осуществлению исследований). В зависимости от объема, масштаба и плана исследования сотрудники могут сочетать некоторые из этих функций, либо потребуется набор дополнительных работников в помощь основной команде. В некоторых случаях, если у аналитиков нет опыта комбинированного использования количественных и качественных методов, на стадии формирования команды может потребоваться дополнительное время, чтобы члены команды «притерлись» друг к другу и могли эффективно сотрудничать. Ответственность среди членов команды распределяется следующим образом.

- Координатор оценки — отвечает за определение информационных

потребностей и используемых для оценки показателей (которые часто определяются совместно с заказчиком с помощью матрицы логической структуры), за составление технического задания на проведение оценки, выбор методики и формирование команды. Во многих случаях координатор оценки осуществляет также анализ оценки.

- Аналитики - для проведения количественного анализа потребуется экономист, а для вовлечения общественности и качественного анализа на разных этапах оценки воздействия необходим социолог или антрополог. В написании отчета должны принимать участие и те, и другие.

- Специалист по выборке - управляет процессом формирования выборки. Для получения количественных данных специалист должен уметь производить расчеты мощности выборки - предварительное обоснование объема выборки с точки зрения ее близости по данному набору показателей к моделируемому объекту, чтобы определить приемлемый объем выборки для используемых показателей, формировать выборку, сравнивать результаты фактической и запланированной выборки и определять веса выборки - совокупность показателей, используемых для расчета степени репрезентативности полученной выборки (по отношению к генеральной совокупности) и рассчитанных после проведения исследований на местах - для последующего анализа. Для получения качественных данных специалист по выборке управляет процессом формирования выборки вместе с аналитиками, обеспечивая правильный выбор экспертов (источников информации). Специалист по выборке также отвечает за выбор места и групп для осуществления пробных проектов. Часто он должен работать в паре с местным информационным координатором, ответственным за сбор данных, на основании которых будет формироваться выборка.

- Разработчик плана исследования - это человек или группа людей, ответственных за разработку инструментария для сбора данных, инструкций и схем кодирования информации, а также за согласование действий с

координатором (-ами) оценки, чтобы с помощью имеющихся инструментов были получены необходимые для анализа данные. Этот человек/группа участвует также в апробации и доработке анкет.

- Координатор работы на местах/работники - координатор осуществляет надзор за всем процессом сбора данных, от планирования маршрутов для сбора данных до формирования команды работников на местах и составления графика их работы. Команды, работающие на местах, обычно состоят из контролеров и интервьюеров. Контролеры (супервайзеры) руководят работниками на местах (интервьюеры, ответственные за ввод данных и водители) и отвечают за качество данных, полученных на местах. Интервьюеры проводят анкетирование и заполняют опросные листы. В некоторых случаях в соответствии с принятыми культурными установками необходимо, чтобы в состав интервьюеров входили как мужчины, так и женщины, а интервью с мужчинами и женщинами разрабатывались и проводились отдельно.

- Специалисты по организации (управлению) и обработке данных - планирование ввода данных, ввод, проверка их валидности, документирование данных и получение основных результатов, которые затем проверяются аналитиками.

При формировании команды координатор оценки должен учесть несколько важных моментов, касающихся местных институциональных возможностей для обеспечения непредвзятых и качественных результатов. Во-первых, имеется ли местный потенциал для полного или частичного проведения оценки и какое внешнее руководство и помощь могут понадобиться? Поэтому необходимо критически оценить местные возможности и распределить обязанности. Вне зависимости от окончательного состава команды важно назначить координатора оценки, способного эффективно работать с источниками информации, аналитиками и разработчиками программы, которые будут использовать данные и результаты оценки. Если этот человек не проживает в данном муниципальном образовании,

рекомендуется назначить местного координатора, который будет организовывать работу совместно с руководителем оценки.

Второе: выбор между частной фирмой и государственным ведомством. Частные фирмы могут быть более надежными в смысле соблюдения оговоренных сроков. Но при этом теряется возможность развития потенциала в государственном секторе, и, по понятным причинам, частные фирмы менее склонны встраивать в оценочный процесс дорогостоящие элементы.

Третье: институциональная дистанция между оценщиком и теми, кто потом будет пользоваться результатами оценки. Для сохранения объективности оценка должна идти независимо от института, отвечающего за реализацию программы. Но часто оценка преследует несколько целей, включая развитие соответствующего потенциала внутри государственных ведомств и привлечение внимания исполнителей программ к реалиям проводимых программ. По крайней мере, те, кто пользуется результатами оценки (разработчики стратегии в администрации муниципального образования, неправительственные организации, донорские организации и институты, отвечающие за муниципальное развитие), должны быть достаточно вовлечены в процесс, чтобы обеспечить легитимность оценки и соответствие ее результатов их информационным запросам. В конечном счете, координатор оценки и его клиенты должны найти золотую середину между включенностью пользователей оценки в процесс, с одной стороны, и независимостью и легитимностью результатов — с другой.

Формирование массива данных. Необходимым условием для проведения оценки воздействия является достаточное количество надежных данных. Для получения обоснованных результатов необходима информация высокого качества. Как отмечалось выше, оценка уже существующих данных — первый важный шаг, предшествующий любым действиям по сбору данных на местах. В таблице 8 представлена связь основных методик оценки с требованиями к данным. Часть этих методик может включать в себя

качественные подходы и подходы с участием общественности при разработке инструментария обследования, при определении показателей, выборе мер контроля, переменных для согласования или инструментальных переменных.

Если оценка требует сбора собственных данных, ответственными этапами являются разработка инструментария для сбора данных, формирование выборки, работа на местах, управление данными (data management) и обеспечение доступа к ним.

Таблица 8

Методы оценки и требования к данным

Метод	Требования к данным		Использование качественного подхода
	Минимум	Идеал	
Экспериментальные, или рэндомизированные средства контроля	Срез одного проекта с получателями выгоды или без них	Исходное(базисное) и повторное исследования получающих и не получающих выгоды. Позволяет, в дополнение к учету измеряемого воздействия, делать поправку на одновременно происходящие события. (Это дает возможность производить оценку «различий между различиями».)	Информационное обеспечение инструментария, выборка. Определение индикаторов. Сбор и запись данных с использованием: - текстовых данных; - неформальных или полуструктурированных интервью; - фокус - групп или собраний сообществ; - прямого наблюдения;
Неэкспериментальные подходы: а) Сконструированные меры контроля, или отбор по подобию	Масштабное обследование, перепись, данные по национальному бюджету или результаты исследования типа LSMS с использованием расширенной выборки получателей выгоды	Масштабное обследование и более мелкие обследования домохозяйств в рамках проекта; в обоих случаях - с двумя временными точками для поправки на одновременно происходящие события	- методов с участием общественности; - фотографий; - триангуляции; - анализа данных.

б) Рефлексивные сравнения и метод двойных различий	Базисные и повторные данные о получающих выгоды	Временной ряд или панель участвующих и сравнимых неучаствующих	
в) Меры статистического контроля или инструментальных переменных	Срез данных, характеризующий получателей, с соответствующими инструментальными переменными	Срез и временной ряд, характеризующий получателей и неполучателей, с соответствующими инструментальными переменными	

Что измерять. Основные показатели, характеризующие выполнение программы и ее воздействие должны быть установлены на стадии планирования оценки, возможно — с использованием матрицы логической структуры. Для своевременного получения результатов оценки необходимо разработать иерархию показателей: от таких индикаторов краткосрочного воздействия, как посещаемость школы, до показателей долгосрочного влияния, например успеваемость учеников. Это даст возможность оценить результаты программы даже в том случае, если окончательные показатели еще не выбраны. Также оценщик должен планировать измерение осуществления вмешательства и учет экзогенных факторов, которые могут воздействовать на результаты, представляющие интерес.

Координаторы оценки могут также запланировать проведение оценок через различные промежутки времени, что позволяет выявлять немедленные воздействия на более раннем этапе, в то время как исследование конечных результатов еще продолжается.

Характеристики населения, получающего выгоды от программы, такие как уровень бедности или мнение участников о программе, не имеющие прямой связи с оценкой воздействия, все же могут быть рассмотрены, если они представляют интерес для анализа. Оценщик также может включить в план показатели затрат для анализа «затраты–эффективность» или для проведения

дополнительных исследований, не обязательно напрямую связанных с оценкой воздействия.

Модель, выбираемая для оценки воздействия, также предъявляет соответствующие требования к данным. Эти требования определяются методикой, изучаемым населением, масштабами воздействия и другими составляющими оценки. Например, если будет использоваться метод инструментальной переменной (один из типов сравнения по подобию), то необходимо выявить и включить в сбор данных переменную(ые), с помощью которой(ых) можно будет отделять участие в программе от показателей результата.

Полезной может оказаться разработка матрицы оценки (анализа воздействий) с перечислением интересующих вопросов, показателей результата, переменных и источников данных для переменных. Такую матрицу можно затем использовать для анализа анкет и планирования аналитической работы.

Разработка инструментария и методик сбора данных. Разработка инструментария, позволяющего получить данные, необходимые для ответа на поставленные вопросы, может оказаться непростой задачей и потребовать участия аналитика при составлении вопросов, проведении пробных («пилотных») тестов и анализе первичных данных. Важным условием обеспечения качества собранной информации может явиться участие координатора работы на местах и специалиста по организации данных в разработке инструментария, а также местных специалистов, предпочтительно аналитиков, понимающих специфику муниципального образования и знающих программу. Также важно обеспечить разделение собранных данных по гендерному признаку для изучения особенностей воздействия программ на положение мужчин и женщин.

При количественных оценках информацию обычно собирают и фиксируют с помощью цифр или кодирования по категориям. Информация,

относящаяся к качественным оценкам, чаще представляется в виде описательного текста практически без разбиения по категориям. Информация может состоять из ответов на открытые вопросы интервью, записей при проведении фокус - групп или наблюдений оценщика. Перечень инструментов для сбора данных с описанием достоинств и недостатков каждого из них представлен в таблице 9. Самым распространенным методом является анкетирование.

Ответы на вопросы в значительной степени зависят от построения анкеты. Вопросник должен иметь соответствующий формат и структуру, поэтому его разработку следует поручать опытным специалистам. Ценность количественных данных снижается по чисто техническим причинам из-за невозможности связать данные из разных источников.

Таблица 9

Основной инструментарий сбора данных для оценки воздействия

Метод	Определение и применение	Преимущества	Недостатки
Анализ конкретных ситуаций («кейс-стади»)	Сбор информации, ведущей к «истории», имеющей описательный или объяснительный характер, отвечающей на вопросы: «как» и «почему».	<ul style="list-style-type: none"> - Большое разнообразие источников: документы, интервью, наблюдения. - Дополнительный ресурс для интерпретации институтов, процессов, программ, решений и событий. 	<ul style="list-style-type: none"> - Хорошие конкретные примеры («кейс-стади») подготовить сложно. - Для обеспечения строгости необходимы специальные навыки проведения исследования и письменного изложения. - Результаты не распространяются на все население. - Требуют много времени. - Сложны для тиражирования.

<p>Фокус - группы</p>	<p>Проведение фокусированных дискуссий с представителями целевой группы, осведомленными об исследуемой теме, до того, как будет создан структурированный вопросник Цель — сопоставить взгляды и мнения бенефициаров с абстрактными концепциями, представленными в задачах оценки.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Преимущества те же, что и у интервью (см. ниже). - Особенно полезны, если желательно установление контакта между участниками. - Эффективны для выявления иерархического влияния. 	<ul style="list-style-type: none"> - Могут потребовать много времени и затрат. - Должны быть чувствительны к смешению иерархических уровней. - Результаты не подлежат обобщению.
<p>Интервью</p>	<p>Интервьюер задает вопросы одному или более респондентам и фиксирует их ответы. Интервью может быть формальным и неформальным, личным или по телефону, с открытыми или закрытыми вопросами.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Респонденты рассказывают о собственном опыте своими словами в привычной для них обстановке. - Гибкий: интервью может развиваться в любом интересном и неожиданном направлении, позволяющем более глубоко осветить вопрос. - Особенно полезны, когда возможны языковые трудности. - Больше вероятность получить информацию от официальных лиц высокого ранга. 	<ul style="list-style-type: none"> - Требуют много времени. - Могут быть дорогостоящими. - При неправильной технике интервьюер может оказывать влияние на ответы респондента.

Наблюдение	Наблюдение и ведение записей в журнале или дневнике: кто, что, когда, где и каким образом. Наблюдение может быть невключенным, или прямым (наблюдатель смотрит и записывает) или включенным (наблюдатель на время становится участником происходящего).	Дает описательную информацию о контексте и наблюдаемых изменениях.	- Качество и ценность данных существенно зависят от навыков наблюдения и ведения записей. - Возможна неоднозначная интерпретация результатов. - Трудноприменимо в жестких временных рамках при наличии изменений в процессе.
Анкетирование	Список вопросов, ответы на которые можно последовательно кодировать.	- Позволяет работать сразу с большой выборкой. - Дает респондентам возможность подумать, прежде чем дать ответ. - Опрос может быть анонимным. - Устанавливает единообразие, так как все респонденты отвечают на одни и те же вопросы. - Облегчает сбор и сравнение данных.	- Качество ответов в большой мере зависит от четкости формулировки вопросов. - В случае рассылки сложно побудить людей заполнить анкеты и вернуть их. - Может иметь место «подгонка» деятельности и опыта людей под заданные категории.
Анализ письменных документов	Анализ документов: записей, административных баз данных, учебных материалов, корреспонденции.	- Можно выявить вопросы, подлежащие дальнейшему исследованию, и показать действия, изменения и воздействия, которые дают обоснование восприятию ситуации респондентами. - Не требует больших затрат.	Может занять много времени.

При сборе как качественных, так и количественных данных персонал должен пройти подготовку, чтобы собирать те данные, которые относятся именно к этому исследованию. Порядок сбора данных должен быть описан в

инструкциях, которые можно использовать и как дидактический материал для обучения, и как справочный – для работы на местах.

Апробация – тот важный шаг, который позволяет определить, получим ли мы с помощью данного инструментария необходимые данные и как именно нам следует их собирать. Пробный тест должен быть максимально приближен к условиям работы на местах. Поэтому неплохо уже при проведении апробации иметь под рукой программы для обработки данных, чтобы проверить, насколько они функциональны. Также в рамках пробного теста должны быть охвачены все группы населения и поселения, намеченные для проведения основной работы на местах.

Формирование выборки. Формирование выборки — своего рода искусство, и заниматься этим должен квалифицированный специалист. Структура выборки может быть несложной, но при ее разработке обязательно нужны профессиональные знания для определения подходящих границ выборки, ее объема и способа формирования (в нашем случае мы обсуждаем оценки, для которых используются большие, репрезентативные выборки). Специалист по формированию выборки должен участвовать в процессе оценки с самого начала, чтобы анализировать имеющуюся информацию, необходимую для составления выборки, и определить потребность в переписи, для чего может потребоваться значительное время.

Как и на других стадиях проведения оценки, важна координация между специалистом по выборке и остальными членами команды. Это имеет особенное значение при использовании метода сравнения по подобию, поскольку структура выборки служит основой для сравнения по подобию (согласования), которое является центральным элементом плана оценки и конструирования гипотетического сценария. В таких случаях специалист по формированию выборки должен работать в тесном контакте с командой, производящей оценку, чтобы выработать критерии сравнения по подобию экспериментальной и контрольной групп. Например, при оценке школьной

реформы автономные школы стратифицируются по типу, количеству учащихся, продолжительности участия в программе и географическому положению, а затем проводится сравнение по подобию с выборкой школ, не имеющих автономного статуса. Для последних используется такая же стратификация, за исключением продолжительности участия в программе. Этот процесс можно упростить, если сотрудник, отвечающий за сбор данных, предоставит специалисту по выборке всю необходимую информацию, включая данные по выбранным показателям результата для расчета мощности выборки (определения объема выборки, который потребуется для проверки статистической значимости различий между группами), необходимые данные о населении и детальные характеристики потенциальных экспериментальной и контрольной групп.

Существует немало компромиссов между стоимостью и надежностью выборки, о которых не стоит забывать при ее подготовке. Так, проведение выборки в два или три этапа снижает расходы, как на формирование этой выборки, так и на проведение работы на местах; вместе с тем увеличивается ошибка выборки, и, следовательно, растет точность оценки.

Определив переменные, описывающие результат, и представляющую интерес группу(ы), специалист по выборке первым делом решает вопрос о расчете мощности выборки. Поскольку расчеты мощности выборки проводятся на основании только одного показателя результата, а в ходе оценки обычно используются несколько таких показателей, необходимо решить, какие именно показатели результата будут задействованы при планировании выборки.

Разработав стратегию выборки и подобрав инструменты, специалист по формированию выборки также должен принять участие в составлении выборок для работы на местах и пробного исследования во избежание их дублирования. Нередко первоначальная работа на местах должна проводиться как часть процедуры по определению выборки. Например, если нет свежих данных о единицах, подлежащих включению в выборку (домохозяйства, школы и т.д.), то

необходима перепись с присвоением номеров. Перепись может потребоваться также и в том случае, когда нужно определить группу населения, представляющую интерес для исследования (например, недоедающие дети), с тем чтобы впоследствии избрать ее для проведения оценки.

По окончании работы на местах специалист по выборке должен помочь в определении весов выборки для расчета коэффициентов расширения и внесения поправок на ошибки выборки и отсутствие ответов. И, наконец, специалист по выборке должен разработать документ, детализирующий стратегию формирования выборки и включающий: а) на стадии планирования выборки, расчеты ее мощности, в которых используются переменные воздействия; определение ошибок и объемов выборки; использование стратификации для анализа изучаемого населения; б) на стадии формирования выборки: обзор этапов и процедур отбора; в) на стадии работы на местах и подготовки к анализу: соотношение выборки и генеральной совокупности (популяции), процент отсутствующих данных и другая информация, необходимая для определения весов выборок. Документ также должен содержать и дополнительную информацию, которая понадобится аналитику для работы с данными оценки. Его можно использовать для отражения хода оценки; также его следует включать в пакет, направляемый аналитикам и призванный помочь им в использовании данных оценки.

Анкеты. Структура анкеты играет важную роль в обеспечении валидности (надежности) собранной информации. Для проведения оценки воздействия необходимо иметь в наличии четыре следующих типа данных:

- соотнесение номинальных данных с респондентами, которые классифицируются в зависимости от своего участия в программе или принадлежности к контрольной группе;
- отображение в переменных, имеющих отношение к программе, не только факта получения услуг и помощи, но и их частоты, качества и количества. Определение качества может быть затруднительным;

- переменные результата (продукта), с помощью которых будет измеряться воздействие программы. Они включают в себя немедленные результаты, долгосрочные эффекты или предоставление услуг в течение длительного периода времени, а также воздействие программы (например, повышение дохода и снижение безработицы);

- промежуточные переменные, которые являются, по сути, факторами, определяющими участие в программе или тип воздействия, и представлены характеристиками индивидуумов, домохозяйств или сообществ. Эти переменные могут иметь важное значение для изучения смещений.

Для получения достоверной информации весьма важно, каким образом и в какой очередности задаются вопросы. В качестве примера можно привести определение уровня благосостояния для измерения прямого воздействия программы по борьбе с бедностью. Вопросы о доходе, заданные напрямую, не обязательно дадут адекватное представление об уровне экономического благосостояния. Литература по этой теме рекомендует для определения истинного уровня благосостояния человека или домохозяйства использовать вопросы о расходах, составе домохозяйства, имуществе, подарках, денежных переводах, а также предполагаемой стоимости продукции, произведенной в собственном хозяйстве, или собственного жилья. Время, прошедшее с момента покупки, и порядок, в котором задаются вопросы, могут значительно повлиять на валидность полученной информации.

Для хорошей анкеты характерна, в числе прочего, краткость и акцент на важных вопросах. Инструкции и вопросы должны быть четкими и касаться той информации, которая требуется для оценки. Для закрытых вопросов необходимо предусмотреть вариант «затрудняюсь ответить» - это обеспечит надежность данных. Предлагая анкету респондентам, следует использовать надежные процедуры, причем в зависимости от типа исследования (количественное или качественное) они могут быть неодинаковыми.

Аспекты работы на местах. Благодаря сотрудничеству с местными специалистами, имеющими опыт сбора данных, аналогичных тем, что требуются для данного обследования, проведение работ на местах можно значительно облегчить; такие специалисты хорошо осведомлены о географии изучаемого муниципального образования, они владеют информацией о том, где найти респондентов и какой подход к ним был бы наиболее приемлемым. Однако, работники на местах, подготовка которых не соответствует требуемой квалификации в данной ситуации, могут послужить источником проблем.

Тип работников для сбора данных на местах подбирается в зависимости от целей и направленности оценки. Например, для осуществления количественной оценки воздействия программы по улучшению питания может потребоваться антропометрист: чтобы собрать данные о соотношении роста и веса, в то время как для оценки воздействия образовательной реформы наверняка понадобятся специалисты по проведению тестов на успеваемость. Для большинства количественных исследований необходима команда, состоящая, по крайней мере, из координатора исследования, специалиста по обработке данных, координатора, контролеров за работой на местах, интервьюеров, операторов, ответственных за ввод данных, и водителей. В зависимости от выбранного качественного подхода состав группы может остаться неизменным (за исключением ответственных за ввод данных). Однако качественные и количественные исследования требуют от интервьюеров различных навыков. Поэтому для проведения фокус-групп, прямого (невключенного) наблюдения и т.д. требуется специальная подготовка.

Есть еще три момента, о которых нельзя забывать при планировании обследования. Во-первых, важно учитывать события, которые могут оказать влияние на успех работы на местах и/или внешнюю валидность собранных данных. Это может быть структура учебного года, праздники, периоды дождей, сбора урожая или закономерности миграционных процессов. Во-вторых, важным моментом является апробация инструментов для сбора данных, даже

если они уже применялись ранее. Апробация служит как для выяснения того, позволяют ли данные инструменты получить необходимую информацию, так и для ознакомления работников на местах с процессом сбора данных. Пробные исследования также могут выступать в качестве «испытательного полигона» для формирования команды работников на местах, которым предстоит осуществить реальное обследование.

Управление данными и доступ к ним. Задача системы управления – обеспечить своевременное получение данных и их качество. Своевременность достигается максимальной интеграцией процессов сбора и обработки данных, чтобы ошибки могли быть выявлены и исправлены до завершения работ на местах. Качество информации можно обеспечить «проверкой последовательности», контролирующей внутреннюю валидность собранных данных и во время ввода, и после него; этому же служит предоставление аналитикам нужной документации.

Такая документация должна содержать информацию двух видов:

- а) информация, которая потребуется для интерпретации данных, включая коды, словари данных, руководства, описывающие используемые переменные;
- б) информация, необходимая для анализа, которая содержится в базовом информационном документе, где приведены описание направленности и целей оценки, детали методики оценки, описание или примеры инструментов, с помощью которых осуществляется сбор данных, а также анализ работы на местах и руководство по использованию данных.

Данные о результатах оценки должны быть открытыми, поскольку оценки имеют характеристики общественного блага; кроме того, эти данные могут потребоваться для дальнейшей работы по оценке долгосрочного воздействия, которой будет заниматься уже другая группа.

Совместному использованию данных способствует изначальное принятие политики информационной открытости. Для этого необходимо согласовать и подписать документ, определяющий нормы и обязанности по распространению

данных. Политика открытого доступа требует дополнительных мер по обеспечению качества информации и защиты конфиденциальности экспертов-источников информации.

Если различные структуры на протяжении определенного времени получают информацию от одних и тех же экспертов в рамках панельных обследований, то, чтобы иметь возможность проводить работу в дальнейшем, таких экспертов будет необходимо обозначить. Это требование должно разумно сочетаться с принципом конфиденциальности, принятым при социологических исследованиях.

Одно из возможных решений - предоставить всем заинтересованным исследователям анонимные записи. Исследователи, желающие провести дополнительную работу, могут обратиться в структуру, где находятся данные, и получить список единиц выборки. Таким образом, структура, отвечающая за данные, получает возможность контролировать качество при последующей работе, общаясь с исследователями, заинтересованными в ее проведении.

Анализ, отчетность и распространение. Подобно другим стадиям процесса оценки, количественный или качественный анализ данных требует взаимодействия между аналитиками, теми, кто готовит данные, и разработчиками стратегии для того, чтобы прояснить имеющиеся вопросы и получить своевременные и качественные результаты. Во время анализа практически неизбежно возникнут проблемы, связанные с проверкой и интерпретацией данных; для их разрешения потребуется участие разных членов команды.

Наиболее употребимы два метода оценки воздействия - контент-анализ (content-analysis) и анализ ситуации (case analysis). Контент-анализ применяется к данным интервью, наблюдений и документов.

Рассматривая данные, оценщик разрабатывает систему их классификации и организует информацию на основе:

- а) вопросов оценки, для ответа на которые была собрана информация,

б) планов использования материала,

в) потребности в перекрестной сверке для подтверждения информации.

Анализ ситуации (case analysis) основан на исследовании конкретной ситуации (case studies), цель которого - глубокое изучение отдельной группы или индивидуума. Высокий уровень детализации может дать обширную информацию для проведения оценки воздействия программы. Сбор и анализ данных производятся одновременно, так как оценщики осуществляют наблюдения в процессе сбора данных. Затем они могут выработать и проверить объяснения и связать важные фрагменты информации в единое целое.

Организация и проведение оценки воздействия муниципальной программы на развитие муниципального образования

Оценка воздействия муниципальной программы на развитие муниципального образования может быть вызвана самыми разными потребностями. Некоторые из них:

- мониторинг выполнения программы;
- корректировка содержания программы – уточнение целей и задач, переориентирование программы на реалистичные результаты и т.д.;
- активизация работы по выполнению программы - экспертиза эффективности воздействия программы, вовлечение в работу новых исполнителей, повышение эффективности сбора данных, экспертиза дополнительных потребностей и т.д.;
- анализ причин успехов и неудач выполнения программы;
- учет ошибок и недостатков программы при разработке других программ;
- привлечение внимания общественности;
- обеспечение текущего и привлечение дополнительного финансирования;
- информирование лиц и организаций, принимающих решения;

- защита программы от критики;
- анализ разногласий среди исполнителей, возникших по ходу реализации программы.

Структура оценки определяет:

- какая информация необходима для проведения оценки;
- кто и на каких стадиях работы будет привлечен к проведению оценки;
- какими методами, и из каких источников оценщик получит необходимые данные;
- кто будет собирать информацию;
- какие методы анализа информации будут применяться;
- сколько времени уйдет на проведение оценки;
- какие ресурсы понадобятся для проведения всех работ по оценке.

Проведение оценки затрагивает, как правило, широкий круг заинтересованных лиц – заказчиков оценки, исполнителей, разработчиков программы и целевую аудиторию. Поэтому планирование оценки предусматривает подготовку четкого плана работы, ресурсное обеспечение проекта, разграничение обязанностей сторон, методы сбора информации, формы и сроки предоставления результатов оценки.

Модельная схема структура оценки представлена в таблице 10.

Таблица 10

Модельная схема структуры оценки воздействия муниципальной программы на развитие муниципального образования.

Возможные вопросы оценки	Параметры оценки	Критерии оценки (успеха программы)	Средства измерения (индикаторы)
Выполнение программы	Выполнение программных мер: соблюдение плана работ, качество выполнения	Условия, при которых можно считать все запланированные в программе действия выполненными.	Определение индикаторов. Источник информации. Метод получения информации. Периодичность. Точка отсчета. Целевое значение. Единица измерения.

Результативность программы	Достижение поставленных в программе задач.	Условия, при которых программу можно считать завершенной, а задачи – выполненными.	Определение индикаторов. Источник информации. Метод получения информации. Периодичность. Точка отсчета. Целевое значение. Единица измерения.
Эффективность программы	Соотношение результатов программы с ресурсами, затраченными в ходе ее реализации («стоимость результатов»)	Условия, при которых соотношение ресурсов и затрат можно считать оправданным и экономически выгодным.	Определение индикаторов. Источник информации. Метод получения информации. Периодичность. Точка отсчета. Целевое значение. Единица измерения.
Воздействие программы на развитие муниципального образования	Позитивное / негативное воздействие программы на развитие муниципального образования	Условия, при которых можно считать, что цель программы достигнута, социальная, экономическая, экологическая, институциональная ситуация улучшилась под воздействием программы	Определение индикаторов. Источник информации. Метод получения информации. Периодичность. Точка отсчета. Целевое значение. Единица измерения.

На рис. 3 представлен пример структуры индикаторов типовой муниципальной программы развития малого бизнеса, используемых в оценке воздействия муниципальной программы на развитие муниципального образования.

Основные этапы организации и проведения оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования, предлагаемые автором, показаны на рис. 4.

Общие рекомендации, касающиеся анализа, документирования и распространения количественной и качественной информации:

Во-первых, анализ может занять больше времени, чем планировалось, особенно если данные не столь однозначны и доступны, как ожидалось, если

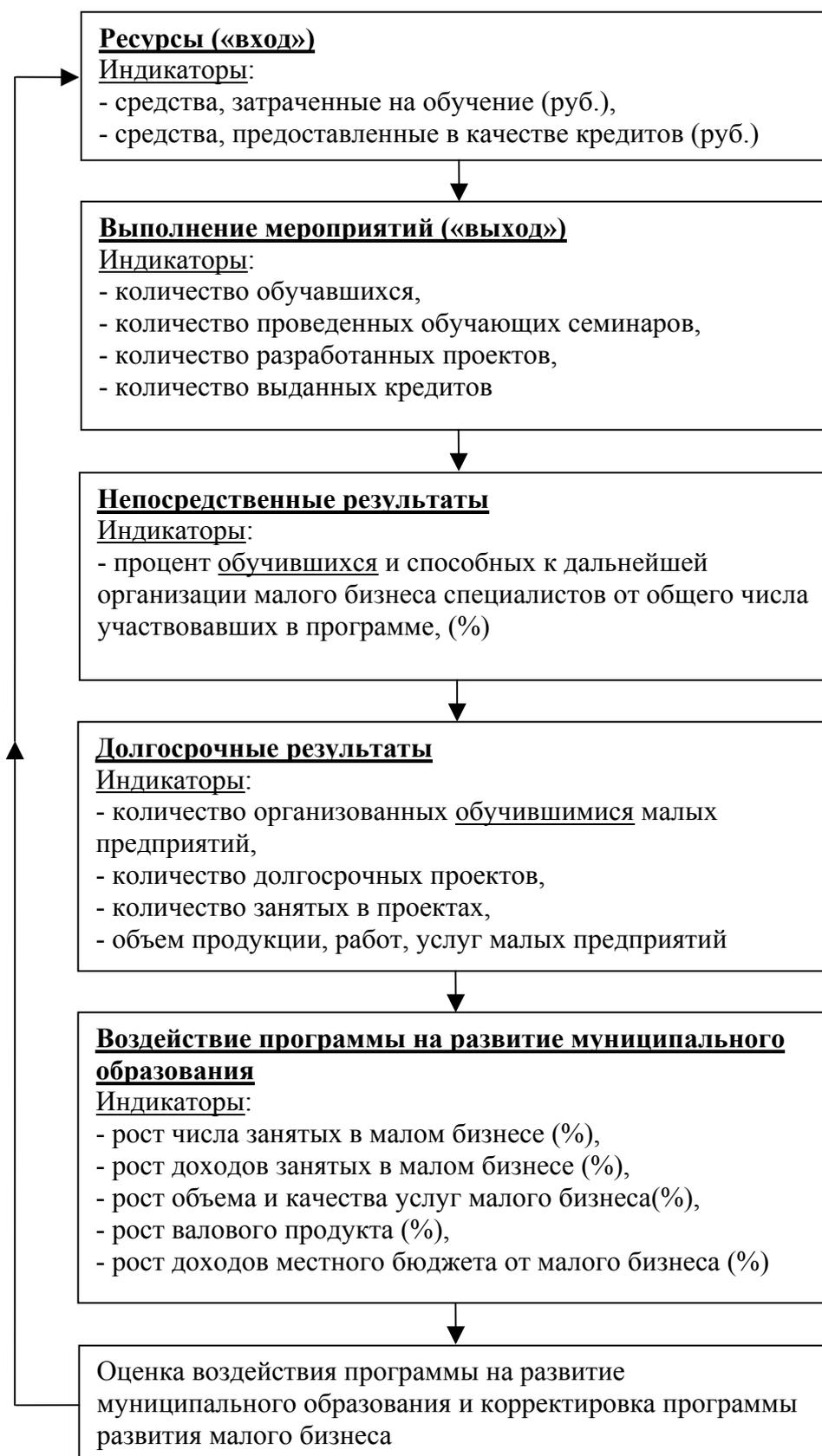


Рис. 3. Структура индикаторов типовой муниципальной программы развития малого бизнеса, используемых в оценке воздействия муниципальной программы на развитие муниципального образования.



Рис. 4. Основные этапы организации и проведения оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

аналитики не сталкивались с подобным типом оценок или если приоритет отдается формированию потенциала в ходе совместной работы.

Во-вторых, координатор оценки должен предполагать получение в ходе аналитической работы нескольких типов результатов, не забывая при этом о следующих двух моментах. Первый - получение результата должно быть приурочено к важным этапам, когда будет решаться будущее программы: промежуточные отчеты, выбор или окончание пробной фазы. Второй - это аудитория, для которой предназначен результат. Результаты оценки следует дифференцировать в зависимости от того, кто является их «конечным потребителем»: разработчики стратегии развития муниципального образования и муниципальных программ, координаторы программ, спонсорские организации, широкая общественность, журналисты или ученые.

В-третьих, результаты будут иметь больше отношения к стратегии развития муниципального образования, если будут сопровождаться четкими практическими рекомендациями, основанными на анализе воздействия. В рекомендациях могут быть выделены приоритеты развития с учетом краткосрочной или долгосрочной перспективы и, по возможности, давать представление о стоимостном аспекте; те, кто будет принимать окончательное решение, будут обращать внимание на итоговую стоимость программы.

Наконец, отчеты следует планировать как часть более масштабной стратегии распространения информации; в ее рамках могут быть предусмотрены презентации для различных аудиторий, выпуск пресс-релизов, налаживание обратной связи с экспертами-источниками информации, размещение информации в Интернете. Для того чтобы на реализацию подобной информационной стратегии в смете были предусмотрены необходимые средства и чтобы обеспечить охват целевой аудитории, информационную стратегию необходимо заложить уже на начальной стадии процесса планирования оценки.

3.3. Методические рекомендации по применению методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования

Оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования - это не научное исследование, а управленческий инструмент. Он предназначен для принятия качественных и своевременных управленческих решений. Таким образом, оценка воздействия программ должна быть всецело ориентированной на выработку необходимых практических выводов и использование в практике управления развитием муниципального образования.

Опыт практического использования систем индикаторов в российских муниципальных образованиях показывает, что они могут стать методической основой для регулярного сбора и систематизации муниципальной статистики и создания муниципальных информационных систем.

Построение причинно-следственных цепочек между индикаторами выполнения и результативности программы с индикаторами развития муниципального образования позволяет при тщательно разработанных структурах оценки оценить эффект, влияние, оказываемое выполнением программы на «скорость» и направления развития муниципального образования.

Рекомендации по использованию результатов оценки воздействия программ должны строго соответствовать выводам оценки, являясь их логическим продолжением. Они могут касаться как самой программы, так и других механизмов муниципального управления или общих социально-эколого-экономических и институциональных условий, в которых развивается муниципальное образование. Рекомендации по результатам оценки воздействия могут носить как общий (стратегический) характер, так и более частный (изменения в системе управления программой, проекты изменения

организационных структур муниципалитета, проекты муниципальных нормативно-правовых актов).

Обобщенная классификация возможных целей, подцелей и задач по развитию муниципального образования, по мнению автора, может быть представлена в виде схемы разрешения основных проблем и противоречий в развитии муниципального образования (рис. 5).

Эта схема является основой логической схемы комплексной программы развития муниципального образования, которая определяет место оценки воздействия комплексной программы и целевых муниципальных программ на развитие муниципального образования (рис. 6).

Для построения устойчивой и эффективной системы оценки воздействия программ и проектов на развитие муниципального образования необходимы следующие шаги:

1. Разработка системы мониторинга воздействия программ (регулярный сбор информации и ее анализ, система отчетности и контроля исполнения программных мероприятий в контексте воздействия программ на развитие муниципального образования):

- назначение координирующей структуры;
- разработка графика работ и формы отчетности по работе;
- определение состава анализируемых показателей и периодичности их сбора;
- разработка электронного алгоритма системы показателей;
- согласование плана с органом представительной власти и утверждение плана мониторинга воздействия программ постановлением руководителя администрации муниципального образования.

2. Разработка механизма оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования:

- назначение координирующего органа, разграничение ответственности подразделений администрации при проведении оценки воздействия программ;

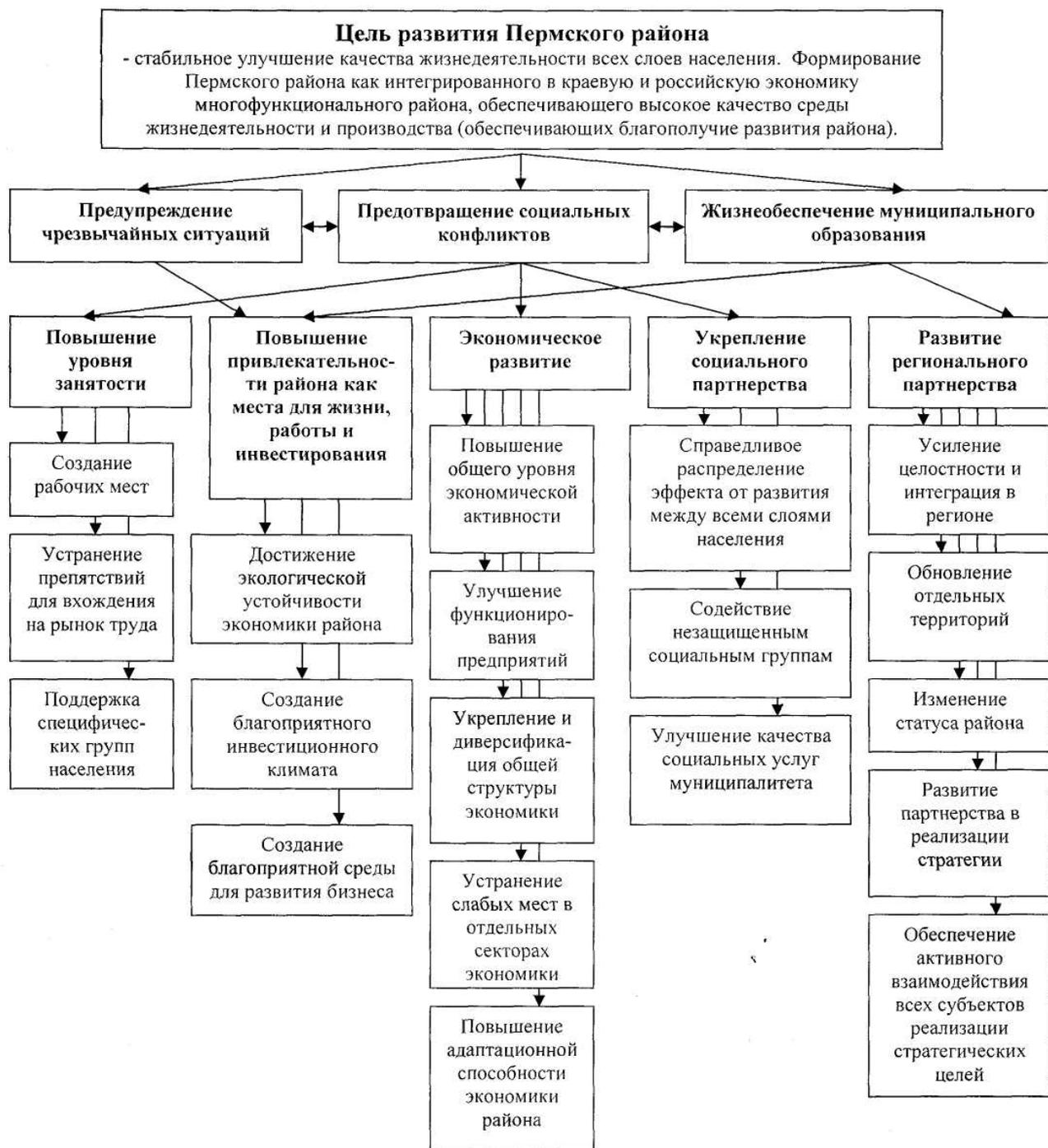


Рис. 5. Обобщенная классификация возможных целей, подцелей и задач по развитию муниципального образования

- разработка структур оценки воздействия программ;
- разработка механизма сбора и обработки информации в ходе проведения оценки воздействия программ;
- разработка системы отчетности по результатам оценки воздействия программ.

3. Разработка механизма принятия решений по результатам оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования:

- разработка механизма использования результатов оценки воздействия в практике управления (внесение изменений в содержание программ, план реализации программ и т.д.);
- принятие системы оценки соответствующим постановлением руководителя администрации муниципального образования.

Примерный бюджет оценки воздействия муниципальной программы организации школьного питания и сметы «Сбор и анализ местных данных для этапа I» представлен в таблицах 11 и 12.

Таблица 11

Примерный бюджет оценки воздействия муниципальной программы организации школьного питания

	Недели работы сотрудников/ Мероприятие		Источник финансирования/ Расходы (руб.)			
	200_.	200_г.	Бюджет МО	Региональный бюджет	Иные	Итого
Специалисты						68 577
Экономист	4	2	17 640			
Специалист по оценке	5	3	23 520			
Специалист по питанию	5	3	23 520			
Эксперт-оценщик	0,2	0,2	1 948			
Эксперт-оценщик	0,2	0,2	1 948			
Координатор исследований	4	4			12 000	
Консультанты						40 000
Ситуативная оценка (включая оплату проезда)					7 000	
Разработка когнитивного тестирования (включая оплату проезда)				6 000		

Окончание табл. 11

Специалист по формированию выборки				2 000		
Анализ «затраты – эффективность»				25 000		
Консалтинговая фирма						100 500
Планирование, формирование выборки,				42 000		
Работа на местах				25 000		
Обработка данных				3 500		
Анализ				30 000		
Командировочные расходы						12 000
Командировки	4	2		12 000		
Накладные расходы						5 000
Связь				3 000		
Программное обеспечение				2 000		
ИТОГО			68 577	150 500	19 000	238 077

Таблица 12

Смета — Сбор и анализ местных данных для Этапа I
Оценка воздействия муниципальной программы организации школьного питания

Расходы в рублях

	Количество лиц	Рабочие недели	Недельная ставка	ИТОГО
Специалисты				
Директор	1	12	2 000	24 000
Специалист по	1	8	1 500	12 000
Специалист по питанию	1	8	1 500	12 000
Статистик/формирование выборки	1	12	750	9 000
Руководитель работ на	1	8	750	6 000
Программист	1	10	300	3 000
Руководитель обработки данных	1	8	300	2 400
Ассистент — обследования	1	10	100	1 000
Ассистент —	1	10	100	1 000
Ассистент — тестирование когнитивного развития	1	10	100	1 000
Контроль качества данных	1	8	100	800
Промежуточный итог — специалисты				72 200
Штат для работы на				
Руководитель	4	6	200	4 800
Специалист по когнитивному	4	6	120	2 880
Антропометрист	4	6	120	2 880
Интервьюер	4	6	120	2 880
Водитель	4	5	100	2 000

Оборудование для работы на местах	Работники/единицы		Стоимость в неделю или за единицу	
Транспортные средства (четыре на 5 недель)	4	5	350	7 000
Бензин (4 транспортных средства на 5 недель)	4	5	80	1 600
Весы, линейки (5 наборов)	5		20	100
Оборудование для когнитивного тестирования (для 4 тестирующих)	4		20	80
Оборудование для обследования (для 4 интервьюеров)	4		20	80
Промежуточный итог — работа на местах				24 300
Обработка данных	Работники			
Кодировка данных	3	7	75	1 575
Ввод данных	4	7	75	2 100
Промежуточный итог — обработка данных				3 675
Итого				100 175

Функционирование системы мониторинга и оценки воздействия программ на развитие муниципального образования в системе местного самоуправления не представляет сложности, если органы местного самоуправления практикуют мониторинг социально-эколого-экономического и институционального развития муниципального образования в целом. Методической основой для «измерения» социально-эколого-экономического и институционального развития муниципального образования может стать система индикаторов устойчивого развития муниципального образования, разработанная на основе международного и отечественного опыта применительно к местным условиям.

Обучение специалистов ОМСУ методам оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования позволит органам местного самоуправления внедрить устойчивый механизм оценки воздействия программ в практику муниципального управления. Мониторинг и оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования силами собственных специалистов снижает себестоимость этих

процедур для ОМСУ и повышает качество планирования развития муниципального образования.

Обучение оценке воздействия муниципальных программ и проектов на развитие муниципального образования состоит из двух направлений – теоретического и практического. Теоретическое - проведение обучающих курсов и семинаров по основам теории и практики проведения оценки воздействия программ на развитие. Практическое – вовлечение специалистов ОМСУ непосредственно в процесс оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования. Для этого предварительно формируются рабочие группы по оценке из числа разработчиков программ, специалистов ОМСУ, заинтересованных представителей предпринимательства, некоммерческих и общественных организаций.

Распространение и обсуждение результатов оценки. Программы развития муниципального образования затрагивают интересы всего муниципального сообщества. Поэтому оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования должна быть предметом самой широкой гласности. В муниципальных образованиях при подготовке и проведении оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования целесообразно привлечение к процессу оценки заинтересованных лиц и сторон. По результатам оценки возможно проведение пресс-конференций, публикация материалов в СМИ и Интернет.

С целью обобщения и обмена опытом рекомендуется проведение семинаров и научно-практических конференций с участием специалистов и ученых.

Оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования может сделать измеряемыми не только конкретные параметры развития муниципального образования, но и такие

отвлеченные и сложные понятия, как само развитие муниципального образования, качество жизни населения, инвестиционная привлекательность. Ее можно использовать как мощный инструмент анализа в муниципальном управлении при оценке управленческих решений, при оценке деятельности муниципальных служб и предприятий, при экспертизе местных нормативных актов.

Можно также выделить следующие профилактические факторы оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования в общем управлении муниципальным образованием:

- ◆ своевременное предупреждение появления тенденций к принятию неэффективных решений;
- ◆ организацию консультаций работников органов местного самоуправления, связанных с выполняемыми ими функциями;
- ◆ организацию обмена опытом деятельности органов местного самоуправления в рамках субъекта Федерации;
- ◆ информацию органов местного самоуправления о новых моментах в региональной экономической политике и средствах их реализации;
- ◆ разработку наиболее эффективных форм самоконтроля деятельности служб администрации местного самоуправления.

Таким образом, внедрение оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования может принципиально изменить управление муниципальным образованием для повышения уровня жизни и благосостояния населения.

Заключение

В настоящее время институт местного самоуправления привлекает в нашей стране все более пристальное внимание не только политиков, ученых, экономистов, но и широких слоев населения. Обусловлено это тем, что становление местного самоуправления - не просто дань демократическим принципам. В связи с изменением экономической и политической ситуации, появлением множественности форм собственности, усложнением хозяйственных связей в России объективно возникла необходимость децентрализации власти и передачи ряда функций на места. Приближение органов власти к объекту управления позволяет принимать оптимальные управленческие решения в кратчайшие сроки с максимальным учетом местных особенностей и тем самым эффективно влиять на экономическую ситуацию на местах и в стране в целом.

Современное состояние развития местного самоуправления в Российской Федерации характеризуется незавершенностью формирования его полноценных органов.

Тем не менее, поскольку любое муниципальное образование наделено собственными ресурсами, именно местные сообщества потенциально способны решать свои проблемы с учетом конкретных условий отдельной территории в наиболее эффективных формах.

Перед муниципальными образованиями стоит задача преодоления негативных последствий, вызванных резким обострением депрессивных явлений, связанных с высокой концентрацией производств с устаревшим технологическим укладом и не способных обеспечить необходимый уровень конкурентоспособности местной продукции, особенно в случаях зачастую недобросовестной конкуренции со стороны сторонних производителей и отсутствия последовательной государственной и региональной политики поддержки отечественного, местного предпринимателя.

Одновременно происходит рост безработицы, ухудшение социально-экономического положения населения, возрастает число населенных пунктов и регионов, находящихся в кризисном состоянии.

Кризисные явления в экономике переходного периода вызывают, как известно, необходимость коренного изменения устаревшей структуры хозяйства, резкой активизации инновационной и инвестиционной деятельности и т.д. Все это, согласно теории экономики переходного периода, должно обеспечить принципиально более высокий уровень эффективности.

В этих условиях особое значение приобретают инструменты экономической политики, предназначенные для осуществления принципиальных структурных сдвигов в экономике страны в целом, отдельных регионов, муниципальных образований, населенных пунктов.

Одним из таких ключевых экономических инструментов является программно-целевой метод, условия применения которого (необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития экономики, социальной сферы и экологии, комплексность возникшей проблемы и т.д.) полностью соответствуют специфике переходного периода и позволяют рассматривать его в качестве одного из основных методов осуществления качественных изменений социально-эколого-экономической ситуации как на государственном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

В условиях переходного периода к рыночной системе хозяйствования сохраняются общие предпосылки использования программно-целевого подхода: преодоление целевой ограниченности в решении проблем развития отдельных отраслей и товаропроизводителей; необходимость достижения кардинальных сдвигов в экономической сфере, затрагивающих пространственные аспекты общественного воспроизводства (освоение ресурсов муниципального значения, взаимодействие муниципального образования, предприятий и организаций при решении территориальных проблем,

строительство объектов производственной инфраструктуры муниципального назначения и т.д.); появление ряда новых факторов, обусловленных особенностями переходного периода.

Необходимость поддержки как позитивных проявлений в условиях кризиса - конструктивных структурных сдвигов, так и смягчения негативных социально-эколого-экономических последствий делают целесообразным первоочередное использование программно-целевого метода для решения такого рода проблем переходного периода.

Особая роль целевых программ в рыночной экономике определяется тем, что рынок не всегда позволяет в полной мере мобилизовать дополнительные финансовые и материальные ресурсы для развития муниципальных образований. Успешно решая задачи использования ресурсов, он довольно плохо справляется с задачами их воспроизводства, требующими большей продолжительности инвестиционного цикла. Поэтому все, что связано с приданием экономике поступательной целевой динамики в условиях дискретности народнохозяйственных проблем, естественным образом «ложится» на программы.

На этапе выхода из кризиса особенно важное значение приобретает антиинерционный потенциал программного метода, его способность мобилизовать ресурсы на решение таких проблем, которые еще не вошли в структуру интересов сложившихся звеньев экономики и поэтому не могут быть решены в рамках их традиционного функционирования.

Местное самоуправление имеет свои особенности и они проявляются в воздействии муниципальных программ на развитие муниципального образования.

В практике муниципального управления в силу сложности и многоплановости задач нет единой и общепризнанной методики оценки муниципальных программ на развитие муниципального образования. В мировом сообществе оценщиков, принадлежащих к разным управленческим и

аналитическим школам, пока не сложилось даже единого терминологического поля в тематике мониторинга и оценки муниципальных программ. Это вполне объяснимо по нескольким причинам. Прежде всего, механизм общественного управления территорией, которое осуществляет местное сообщество через делегированные органы, весьма сложен. Муниципальные программы призваны формировать процесс развития муниципального образования или отдельных сфер его жизнедеятельности. Кроме того, на развитие территории влияет множество внешних факторов, которые необходимо учитывать при анализе и прогнозировании ситуации, и, таким образом, сам объект исследования (оценки) тоже чрезвычайно сложен. И, наконец, большинство муниципальных программ имеют долговременную направленность, что усугубляет сложность их реализации и анализа в меняющихся политических и экономических условиях.

Предназначение оценки воздействия муниципальных программ, таким образом, состоит в том, чтобы выяснить, насколько успешна оцениваемая программа с точки зрения развития муниципального образования. Критерии успешности программы могут быть самыми разными. Более того, муниципальные комплексные и целевые программы столь же разнообразны, как и сами муниципальные образования. Следовательно, цели и задачи, которые ставятся перед оценкой воздействия в каждом конкретном случае, тоже разные.

Неоднозначно воспринимается и понимается муниципальными образованиями и само понятие «развитие муниципального образования». Тем не менее, мировое сообщество выработало понятие «устойчивое развитие», в том числе и для муниципальных образований. Широкое применение находит использование индикаторов устойчивого развития, показателей качества жизни населения для определения параметров и характера развития муниципального образования. Таким образом, заложена основа системы координат, определяющих развитие муниципального образования и позволяющая сопоставлять

количество и качество изменений в жизнедеятельности муниципального образования.

Общая цель проведения оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования - это содействие устойчивому развитию муниципальных образований через совершенствование процедур планирования и управления процессами социально-эколого-экономического развития. Внедрение системы оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования позволяет органам местного самоуправления обеспечить преемственность стратегии развития муниципального образования, сделать оценку стандартной, неотъемлемой процедурой в рамках муниципального управления.

В процессе достижения общей цели оценки воздействия программ на развитие муниципального образования решается целый ряд задач. Их набор может быть различен. Вот некоторые из них:

- корректировка содержания программы - уточнение целей и задач, переориентирование программы на достижение реалистичных результатов и т.д.;

- активизация работы по выполнению программы - экспертиза эффективности организации выполнения программы, вовлечение в работу новых исполнителей, повышение эффективности сбора данных, экспертиза дополнительных потребностей и т.д.;

- анализ причин успехов и неудач выполнения программы;

- учет ошибок и недостатков программы при разработке других программ;

- привлечение внимания общественности к программе;

- обеспечение текущего и привлечение дополнительного финансирования;

- информирование лиц и организаций, принимающих решения;

- анализ разногласий, возникающих среди исполнителей по ходу реализации программы.

Теория и практика управления развитием свидетельствует, что оценка воздействия, сопоставление затрат и результатов необходима для подготовки обоснованных решений как в предпринимательском, так и в общественном секторе. В обоих случаях требуется как можно полнее и точнее определить, во-первых, компоненты издержек, во-вторых, круг последствий, к которым они приводят, в-третьих, экономические измерители, позволяющие оценивать разнообразные элементы затрат и результатов в едином масштабе, в-четвертых, эффективность, т.е. разницу между результатами и затратами. Для муниципальных образований необходимы системы индикаторов, включающие и экспертные оценки анализируемой системы управления развитием, а также отдельных её подсистем, и комплексная оценка управления развитием, позволяющая оценивать эффективность управления развитием муниципального образования по значительной совокупности факторов.

Для усовершенствования процесса управления муниципальным образованием в российской экономике необходимо создание единой базы данных для внутреннего потребления, - компактной системы статистических показателей о муниципальном образовании и создание системы оценки эффективности управления развитием. При этом необходимо учитывать реальную специфику муниципальных образований, что в свою очередь предполагает адаптацию существующих методов оценки к местным особенностям, а также разработку методик оценки в зависимости от решаемых муниципалитетом задач.

Проведенный анализ отечественного опыта показывает, что на сегодняшний день какая-либо единая универсальная методика оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования отсутствует.

Необходимым условием эффективного управления развитием муниципального образования является реализация функций контроля реализации муниципальных программ, что предполагает применение соответствующей методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования, учитывающей соответствующий зарубежный и отечественный опыт и требующей соответствующих инструментов в зависимости от конкретных целей решаемых задач.

Теоретические основы оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования включают в себя свойства и особенности муниципального устройства и управления муниципальным образованием, особенности и характер развития муниципальных образований в России и общемировые тенденции, раскрывают определение предмета, главных характеристик оценки и принципы ее построения.

Элементы (инструментарий) методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования включают в себя определение (разработку) критериев и показателей. Их основной особенностью является сочетание формальных методов и неформализованного (экспертного) знания (по аналогии с системным анализом) при разработке.

Оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования – как система взаимосвязанных критериев и показателей, характеризующих направления социально–эколого-экономического развития – представляет собой управленческий инструмент. Этот инструмент использует данные отчетов об исполнении бюджетов, объединяя их с демографической, социально-эколого-экономической информацией, а также с характеристиками, описывающими состояние системы управления развитием муниципального образования. Результаты этой оценки используются органами местного самоуправления для принятия конкретных решений в сферах своей профессиональной компетенции.

Технология построения методики (на основе доступных источников информации) предполагает построение системы путем выбора конкретных показателей с учетом мнения эксперта, производящего анализ о специфике данного муниципального образования. Она составляется на уровне проектирования процесса оценки при внедрении для любого муниципального образования. Ее регулирование вырабатывается в ходе процесса управления на основе анализа данных, получаемых по каналу обратной связи.

Внедрение методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования в управленческий процесс предполагает возможность применения ее и для оценки воздействия органов местного самоуправления в их текущей деятельности на развитие муниципального образования.

Применение разработанного автором методического подхода и методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования позволяет учитывать основные факторы, влияющие на социально-эколого-экономическое развитие муниципального образования, и проводить анализ возможных перспектив.

При разработке методики оценки автором были исследованы и систематизированы общие и частные виды воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

Исследование проводилось автором на примере муниципального образования Пермский район Пермской области. Там же проводилась апробация методических подходов, позволивших объединить соответствующие методы исследования и анализа в рамках методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

Результаты апробации показали практическую реализуемость предложенной методики. Предложенная методика может быть адаптирована и применима для других муниципальных образований Российской Федерации. В случае внедрения на достаточно большом числе объектов может быть

использована в качестве базы сравнения лучшей практики. Результаты расчетов могут быть использованы для определения дифференцированной системы показателей положения муниципального образования для выработки мер защиты и предотвращения неблагоприятных ситуаций, основой для разработки стратегии устойчивого развития муниципального образования.

В данной работе были проанализированы условия и методические подходы развития муниципальных образований, актуальные для сегодняшней социально-экономической обстановки в России. Результатом исследования стала разработка методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования, систематизирующей собранный и обработанный материал и позволяющей подходить к процессам развития организации комплексно и системно, чем это реализуется сейчас на практике.

Разработка методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования не только расширяет границы применения методологии управления проектами и программами и систематизирует в данном направлении накопленный теорией менеджмента опыт и знания, но и имеет практическую ценность для развивающихся муниципальных образований.

В результате представленного исследования можно сделать следующие основные выводы и предложения:

1. Обзор тенденций развития российской муниципальных образований позволяет сделать вывод о необходимости использования сложившейся ситуации для их ускоренного развития. Упущенные возможности перестройки систем управления развитием муниципальных образований с использованием новых эффективных механизмов управления будут иметь мультипликативный эффект отставания от мирового сообщества по всем направлениям.

2. Учитывая предлагаемые диссертационным исследованием методические подходы, возможно создать экономико-математическую модель развития муниципального образования, основывающуюся на принципах

устойчивого развития. Проводимые поэтапные улучшения системы управления развитием муниципального образования предлагается объединить под обобщающим термином организационные изменения.

3. Соответствующей для разработки и применения организационных изменений общей методологией является методология воздействия муниципальных программ, проектов и текущей деятельности на развитие муниципального образования.

4. Особенности развития и функционирования российских муниципальных образований способствуют выдвиганию жестких условий и требований к процессам развития и преобразования. Учет указанных требований определяет необходимость применения оценки воздействия органов местного самоуправления на развитие муниципального образования и разработки соответствующего методологического обеспечения.

5. В качестве одной из методик оценки воздействия на развитие муниципального образования, соответствующей современным требованиям, автором предлагается методика оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования, описание которой предлагается в работе.

6. Разработанная автором методика оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования расширяет область применения методологии управления развитием муниципального образования и способствуют ее дальнейшему развитию, способствует совершенствованию управления развитием муниципального образования.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 1993.
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. №92-871-0804-8. 1990.
3. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ.
4. Закон РФ «О внесении дополнения в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 ноября 1996 г. № 141-ФЗ.
5. Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ.
6. Закон РФ «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления» от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.
7. Указ Президента РФ «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 октября 1999 г. №1370.
8. Абдурахимов Ю.В. Муниципальная экономика: тенденции и перспективы развития: Научное издание. - Екатеринбург, 2000.
9. Алексеев Ю.П., Гапоненко А.Г., Алисов А.Н. Муниципальный и региональный менеджмент. М., 1995.
10. Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Местное самоуправление: история и современность. – Екатеринбург: Изд-во УГЭУ, 1998.
11. Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления: Учебник. - М. : Инфра- М, 2000.
12. Ансофф И. Стратегическое управление. - М., Экономика, 1989.
13. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. - М.: ЮНИТИ, 2002.

14. Бабун Р.В. и др. Муниципальные предприятия: проблемы и решения. - Кемерово, 2002.
15. Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики: Учеб. пособие. - М.: МОНФ, 2001.
16. Бокий М., Шапиро Л., Кириллов Ю. Опросы в городе и для города. - Обнинск, 2002.
17. Бочкарева Т.В. Стратегия развития муниципального образования. Технологические основы программирования. – М.: МОНФ; АНО «УРБЭКС-РАЗВИТИЕ», 2003.
18. Булыгин Ю.Е. Организация социального управления (основные понятия и категории). Словарь-справочник. М., Контур, 1999.
19. Булыгин Ю.Е., Волковский В.И. Основы теории организации социального управления: Учебное пособие. М., ЧеРо, 2000.
20. Бялкина Т.М. Муниципальное право Российской Федерации: Практикум. - М. : Юристъ, 2000.
21. Вагин В.В. Городская социология: учебное пособие для муниципальных управляющих. - М.: МОНФ, 2000.
22. Важнейшие факторы обеспечения конкурентоспособности городов и регионов. СПб.: «ЕВРОГРАД», 2002.
23. Васильев А.А. Муниципальное управление: Конспект лекций. Изд. 4-е, испр. и доп.– Н. Новгород: Издатель: Гладкова О.В., 2004.
24. Васильев В.П., Кирюхов Э.П., Морякова О.В., Холоденко Ю.А. Менеджмент: Государственное и муниципальное управление: Учебно-методическое пособие. - УНЦ ДО , 2000.
25. Васильев М.А. Вопросы реализации актов местного самоуправления. - Обнинск, 2002.
26. Васильев М.А. Оценка эффективности проектов актов местного самоуправления: методы экспертной оценки. - Обнинск, 2002.

27. Ветров Г.Ю., Визгалов Д.В., Пинегина М.В., Шевырова Н.И. Методы оценки муниципальных программ. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
28. Визгалов Д.В. М.: Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.
29. Виноградов В.Н., Эрлих О.В. Вовлечение общественности города в разработку и реализацию стратегического плана: теория, практика, технологии (из опыта создания стратегических планов в шахтерских городах Российской Федерации). Научно-методическое пособие. - СПб: Леонтьевский центр, 2001.
30. Вобленко С.В. Финансовая самостоятельность и контроль в местном самоуправлении: актуальный опыт. - М.: МОНФ, 2002.
31. Вовлечение населения в процесс местного самоуправления (Курс учебных материалов): Учебное пособие.- М.: МОНФ, 2000.
32. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. - М.: Финансы и статистика, 2003.
33. Воронин А.Г. и др. Основы управления муниципальным хозяйством: Учебное пособие. - М. : Дело, 1998.
34. Выводы и рекомендации по тиражированию итогов Программы TACIS EDRUS 9640 «Муниципальный менеджмент в РФ» / В сб. Муниципальный менеджмент в РФ. Выводы и рекомендации. Программа TACIS «Муниципальный менеджмент в РФ». Проект EDRUS 9640. - М., 2001.
35. Гаврилов А.И. Проблемы повышения эффективности местного самоуправления. - М.: БЕК, 1994.
36. Гладышев А.Г. Муниципальная наука: теория, методология, практика. - М.: Муницип. мир, 2003.
37. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ / Пер. с нем. Б. Воронов. - Бонн: Фонд Фридриха Эберта, 1995.

38. Глущенко В.В., Глущенко И.И. Исследование систем управления: Социологические, экономические, плановые, экспериментальные исследования. - г. Железнодорожный, Моск. обл.: ООО НПЦ «Крылья», 2000.
39. Горней В. Введение в науку управления: Пер. с франц. М., Прогресс, 1989.
40. Государственное регулирование рыночной экономики: федеральный, региональный и муниципальный уровень: (Вопросы теории и практики) / РАГС при Президенте РФ. - М.: Изд-во РАГС, 1998.
41. Граждане оценивают местное самоуправление. Аналитический доклад по итогам опросов общественного мнения. Июль 2003 г. Исследовательская группа ЦИРКОН (г. Москва) по заказу Фонда «Институт экономики города». – М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
42. Граждане оценивают местное самоуправление. Аналитический доклад по итогам опросов общественного мнения. Июль 2004 г. Исследовательская группа ЦИРКОН (г. Москва) по заказу Фонда «Институт экономики города». – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.
43. Гроувс С., Валенте М. Оценка финансового состояния: Пособие для органов местного самоуправления. Пер. с англ. / Под общ. ред. П.А. Ореховского. - Обнинск, 2002.
44. Дюран Э.В. Местные органы власти во Франции. - М. : ИнтраТэк, 1996.
45. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. - М.: Спарк, 2001.
46. Емельянов И.А. Местное самоуправление в России. Генезис и тенденции развития. – М.- Тула: ТИГИМУС, 1997.
47. Ефимчук И.В. Муниципальная собственность и ее эффективность в системе рыночных отношений: Монография. – Н.Н.: Изд-во ННГУ, 1999.
48. Жариков О.Н., Королевская В.И., Хохлов С.Н. Системный подход к управлению. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.

49. Жихаревич Б.С. Современная экономическая политика городских и региональных властей / СПб.: ИСЭП РАН, 1995.
50. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. - М.: Ред.-издат. центр «Муниципальная власть», 1999. - (Б-ка муницип. работника).
51. Знаменская К.Н. Проблема принятия решения управленческих решений в практике муниципального управления // Местное самоуправление: проблемы и пути их решения / Под общ. ред. С.Н. Юрковой. – СПб: О-во «Знание» С.-Петербурга и Ленингр. области, 2000.
52. Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление: Учебник для вузов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
53. Иванова В.Н., Безденежных Т.И. Управление занятостью населения на местном уровне: Учеб. пособие. - М., ИНФРА-М, 2002.
54. Кнорринг В.Н. Основы государственного и муниципального управления: Учебник. – М.: Изд-во «Экзамен», 2004.
55. Кнорринг В.Н. Теория, практика и искусство управления. Учебник. - М.: НОРМА-ИНФРА. М., 1999.
56. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»./ Под ред. Ю.А. Тихомирова. - М.: ИНФРА - М, 1999.
57. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М.: НОРМА, 2002.
58. Королев С.В. Теория муниципального управления. - М.: ВИНТИ, 1999.
59. Кризисные города России: пути и механизмы социально-экономической реабилитации и развития. Сборник. - М.: МОНФ и ИМЭИ, 1998.
60. Кузнецов В.В. Социально-экономические проблемы развития регионов и муниципальных образований. Монография. УЛГТУ. – Ульяновск, 2002.

61. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия. Социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 томах. – М.: Изд-во УРСС, 2001.
62. Любовный В.Я., Герцберг Л.Я., Пчелинцев О.С., Хасаев Г.Р. Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития сельского района - М.: МОНФ, Администрация Самарской области; Институт макроэкономических исследований. 2001.
63. Любовный В.Я., Пчелинцев О.С., Хасаев Г.Р. Субъект Российской Федерации и местное самоуправление: пути совершенствования экономического взаимодействия. - М.: МОНФ; Институт макроэкономических исследований, 1999.
64. Макаров В.Л. Хозяйственные основы местного самоуправления. В кн. Государственное регулирование региональных рыночных процессов / Под ред. чл.-кор. РАН А.И. Татаркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002.
65. Макаров В.Л. Местное самоуправление и федерализм. В кн. Государственное регулирование региональных рыночных процессов / Под ред. чл.-кор. РАН А.И. Татаркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002.
66. Мельников С.Б. Формирование корпоративного управления муниципальными образованиями в России в условиях кризиса. - М.: ЮНИТИ, 1996.
67. Местное самоуправление: глазами муниципальных управляющих. (Материалы социологического исследования) / Под. ред. Алексеева О.Б., Балобанова А.Е. - М.: МОНФ, 2000.
68. Местное самоуправление: Теория и практика. 2-е изд-е, изм. и доп. / Под ред. Г. Люхтерхандт. - М.: Фонд Ф. Науманна, 1997.
69. Местное самоуправление: Основы системного подхода / Ин-т социально-эконом. проблем; Ин-т упр. и экономики. - СПб, 1997.

70. Местное самоуправление: проблемы, противоречия, перспективы. - М.: МОНФ, 1998-2004.
71. Местные финансы в Европейских странах: Сборник - М.: МОНФ, 2000.
72. Методические рекомендации по подготовке городских программ социально-экономического развития малых и средних городов: Учебное пособие. - М.: МОНФ, 2000.
73. Методические рекомендации по подготовке региональных программ социально-экономического развития малых и средних городов субъекта Федерации. - М.: МОНФ, 2000.
74. Методические рекомендации по разработке краткосрочных прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований. - М.: МОНФ; ГУ ИМЭИ Минэкономразвития России, 2002.
75. Методические рекомендации по формированию территориальных специальных программ содействия развитию занятости в монопрофильных городах. - М.: МОНФ; Министерство труда и социального развития РФ; ГУ ИМЭИ Минэкономразвития России, 2002.
76. Методические указания по анализу бедности и социальных последствий. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк. - Washington D.C., USA, 2003.
77. Мир управления проектами. Под ред. Х. Решке, Х. Шелле. Пер. с англ. – М.: Аланс, 1993.
78. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. – М.: Наука, 1987.
79. Муниципальное управление: учебные конкретные ситуации / Сост.: Д.И. Вениаминова, Б.Т. Пономаренко. - М.: МОНФ; Академия менеджмента и рынка, 2003.
80. Муниципальные займы как инструменты финансовой системы местного самоуправления: Сборник материалов научно-практического семинара 4 - 5 июня 1998 года. - М.: МОНФ, 1998.

81. Наводим мосты между гражданами и местной властью. Управление конфликтами и разногласиями. Часть 1. Концепции и развитие. - М.: МОНФ, 2003.
82. Наводим мосты между гражданами и местной властью. Управление конфликтами и разногласиями. Часть 2. Инструменты тренинга. - М.: МОНФ, 2003.
83. Наводим мосты между гражданами и местной властью. Участие граждан в планировании муниципального развития. Часть 1. Концепции и развитие. - М.: МОНФ, 2003.
84. Наводим мосты между гражданами и местной властью. Участие граждан в планировании муниципального развития. Часть 2. Инструменты тренинга. - М.: МОНФ, 2003.
85. Никифоров Н.В. Финансовая база местных органов власти западных стран. М., 1994.
86. О'Салливан А. Экономика города. -4-е изд. Пер. с англ. - М., ЮНИТИ, 2002.
87. Организация административного мониторинга социальных программ на региональном и местном уровнях / Под ред. А.Л. Александровой. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.
88. Органы местного управления в зарубежных странах: Сравнительное исследование. – М.: ИНИОН РАН, 1994.
89. Ореховский П.А. Муниципальный менеджмент. - М.: МОНФ, 1999.
90. Осипов А.К., Боткин О.И. Механизмы реализации стратегии развития региона. В кн. Государственное регулирование региональных рыночных процессов / Под ред. чл.-кор. РАН А.И. Татаркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002.
91. Основы местного самоуправления и муниципального управления: Учебное пособие. Ч.1. - М. : РИЦ «Муниципальная власть», 1999.

92. Основы местного самоуправления и муниципального управления: Учебное пособие. Ч.2. - М. : РИЦ «Муниципальная власть», 1999.
93. Пенкова-Люйер П., Рагозина Л. Социальная политика муниципальных образований: содержание, приоритеты, механизмы осуществления. «Муниципальное управление». Выпуск 3. М.: Редакционно- издательский центр «Муниципальная власть», 2000.
94. Перминова Н.И. Социально-психологические отношения в системе местного самоуправления. В кн. Государственное регулирование региональных рыночных процессов / Под ред. чл.-кор. РАН А.И. Татаркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002.
95. Плюснин Ю.М. Малые города России: социально-экономическое поведение домохозяйств, ценностные установки и психологическое состояние населения в 1999 году. - М.: МОНФ, 2000.
96. Пособие по оценке потребностей в обучении для организаций, участвующих в управлении населенными пунктами. - М.: МОНФ, Центр ООН по населенным пунктам, 2001.
97. Программа развития муниципальных образований / Под ред. Е.В. Епишин, В.Я. Любовный, П.А. Ореховский. - М.: МОНФ, 1999.
98. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход: Учебник. - Ростов- на- Дону: Ростиздат, 1997.
99. Развитие депрессивных муниципальных образований: стратегический выбор и механизм реализации / Под ред. В.Е. Рохчина. – СПб.: ИРЭ РАН, 2001.
100. Разу М.Л., Воропаев В.И. и др. Управление проектами и программами. – М.: ИНФРА-М, 1999.
101. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие. -СПб.: ПИТЕР, 2003.
102. Рохчин В.Е., Жилкин С.Ф., Знаменская К.Н., Тишин Е.В. Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического

- развития муниципального образования. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000.
103. Руководитель и организационная культура. Укрепление менеджмента местного самоуправления в Словакии - М.: МОНФ, 2003.
 104. Руководство по оценке результатов обучения в населенном пункте. - М.: МОНФ, Центр ООН по населенным пунктам, 2001.
 105. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем. - М., Наука, 1991.
 106. Савельев А.А. Земство и власть. Из истории местного самоуправления в России. Арзамас. АПИ, 1995.
 107. Система контроля за использованием муниципальных финансов и муниципальной собственности / Под ред. М.В. Видановой, Т.П. Усачевой. - М.: МОНФ, 1999.
 108. Ситенков А.А. Разработка методики оценки управленческого состояния муниципального образования. Диссертация к.э.н. – Владивосток: Владивостокский государственный университет экономики и сервиса, 2003.
 109. Скрипник К.Д., Мокрянин М.Н., Воробей Л.В., Шевченко М.В. Управленческая деятельность: решения, тренинги, оценки. - М.: «Издательство ПРИОР», 1999.
 110. Словарь-справочник по местному самоуправлению: термины, понятия, определения из российского законодательства / Сост. Л.Ф. Апт, А.Г. Ветров, Т.А. Дорофеева. - М.: МОНФ, 1999.
 111. Социально ориентированное местное управление: опыт городов Германии для России / Под редакцией: Б.М. Гринчеля, Н.Е. Костылевой. М.: «Наука», 1999.
 112. Социальный менеджмент: Учебник / Под ред. Д.В.Валового. - М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1999.

113. Становление местного самоуправления в Российской Федерации / Ред.-сост. Савранская О.Л. - М.: МОНФ, 1999.
114. Стратегический план города: программа социально-экономического развития г. Кирова на период до 2010 года. / Рук. авт. колл. проф. А.П. Егоршин. - Н.Новгород, 2000.
115. Стратегическое планирование в муниципальном управлении (Введение в предмет. Учебное пособие для муниципальных управляющих) / Под ред. А.Е. Балобанов, О.И. Генисаретский. - М.: МОНФ, 2000.
116. Стратегическое планирование в Российских муниципалитетах. Проект TACIS EDRUS 9604 «Муниципальный менеджмент в Российской Федерации»: «Муниципальное управление». Выпуск 5. М.: РИЦ «Муниципальная власть». 2000.
117. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. – М.: Экономика, 2002.
118. Стратегия развития миллионного города: Тезисы докладов и сообщений научно-практической конференции / Администрация г. Челябинска. - Челябинск: ООО ЦОТ "Площадь Эволюции", 2000.
119. Таболин В.В. Право муниципального управления. М., 1997.
120. Теория и практика муниципального заказа. Сборник статей и практических материалов под редакцией Э. Маркварта. С-Пб.: «ЕВРОГРАД», 2000.
121. Территориальное общественное самоуправление: опыт деятельности / Ред.-сост. О.Л. Савранская. - М: МОНФ, 1999.
122. Территориальное стратегическое планирование на принципах широкого общественного участия / Составители: Б.С. Жихаревич, Е.Г. Белова, Ж.В. Подоляко. – СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2000.
123. Территориальное стратегическое планирование: первые уроки российской практики / Сборник материалов Первого общероссийского

форума городов-лидеров стратегического планирования «Стратегическое планирование в городах России - реальные результаты» (18-19 апреля 2002 г., г. Пушкин (Царское село), организованного Международным центром социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» и Фондом Евразия (Москва). - СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2002.

124. Уколов В.Ф. Народ, государство, регионы: стабильность развития. – М.: Луч, 2001.
125. Управление муниципальным хозяйством в условиях становления рыночных отношений: Сборник научных трудов / Отв. ред. В.Г. Леонтьева. СПб., СПбГУЭФ, 1994.
126. Управление по результатам. Общ. ред. Леймана Я.А. - М.: Прогресс, 1993.
127. Управление развитием региона и города: Материалы межрегион. научно-практ. конф. Окт. 1999 / РАГС при Президенте РФ. - М. : Изд- во РАГС, 2000.
128. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие.--М.: ЭКМОС, 2003.
129. Фабричный С.Ю. Правовое регулирование финансово-экономического взаимодействия субъекта федерации и местного самоуправления. - М.: МОНФ, 1999.
130. Филиппов Ю. В., Авдеева Т. Т. Основы развития местного хозяйства: Учебник для вузов / Акад. народ. хоз-ва при Правительстве РФ. - М.: Дело, 2000.
131. Фрайлингер К., Фишер И. Управление изменениями в организации. Пер. с нем. – М.: Книгописная палата, 2002.
132. Харлов Э. Местные органы власти в Европе / Пер. с англ. и предисл. В.И. Карамышева. – М.: ФиС, 1992.

133. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / Под ред. В.Я. Любовный и др. - М.: МОНФ, 2000.
134. Цицин П.Г. Проблемы устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и пути их решения. - М.: Новый век, 2002.
135. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. - М.: Юристъ, 1999.
136. Экономические стратегии активных городов / Под редакцией: Б.М. Гринчеля, К. Шуссмана, Н.Е. Костылевой. М.: Наука, 2002 г.
137. Яндиев М.И. Государственные и муниципальные финансы: Методическое пособие / МГУ им. М. В. Ломоносова. - М.: Тейс, 2000.

Приложения

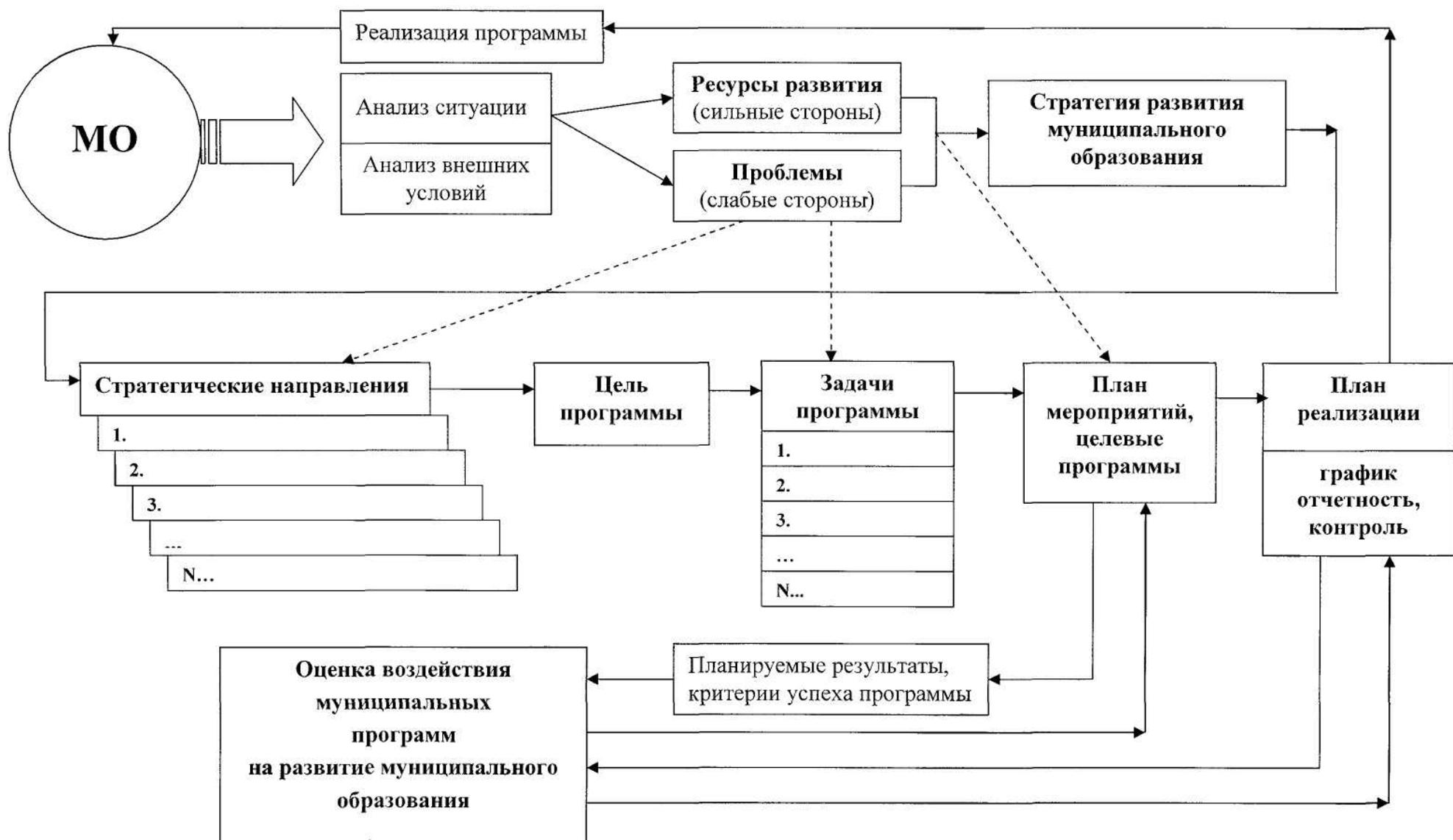


Рис. 4. Место оценки воздействия комплексной программы и целевых муниципальных программ на развитие муниципального образования (МО) в логической схеме стратегии и комплексной программы развития муниципального образования.

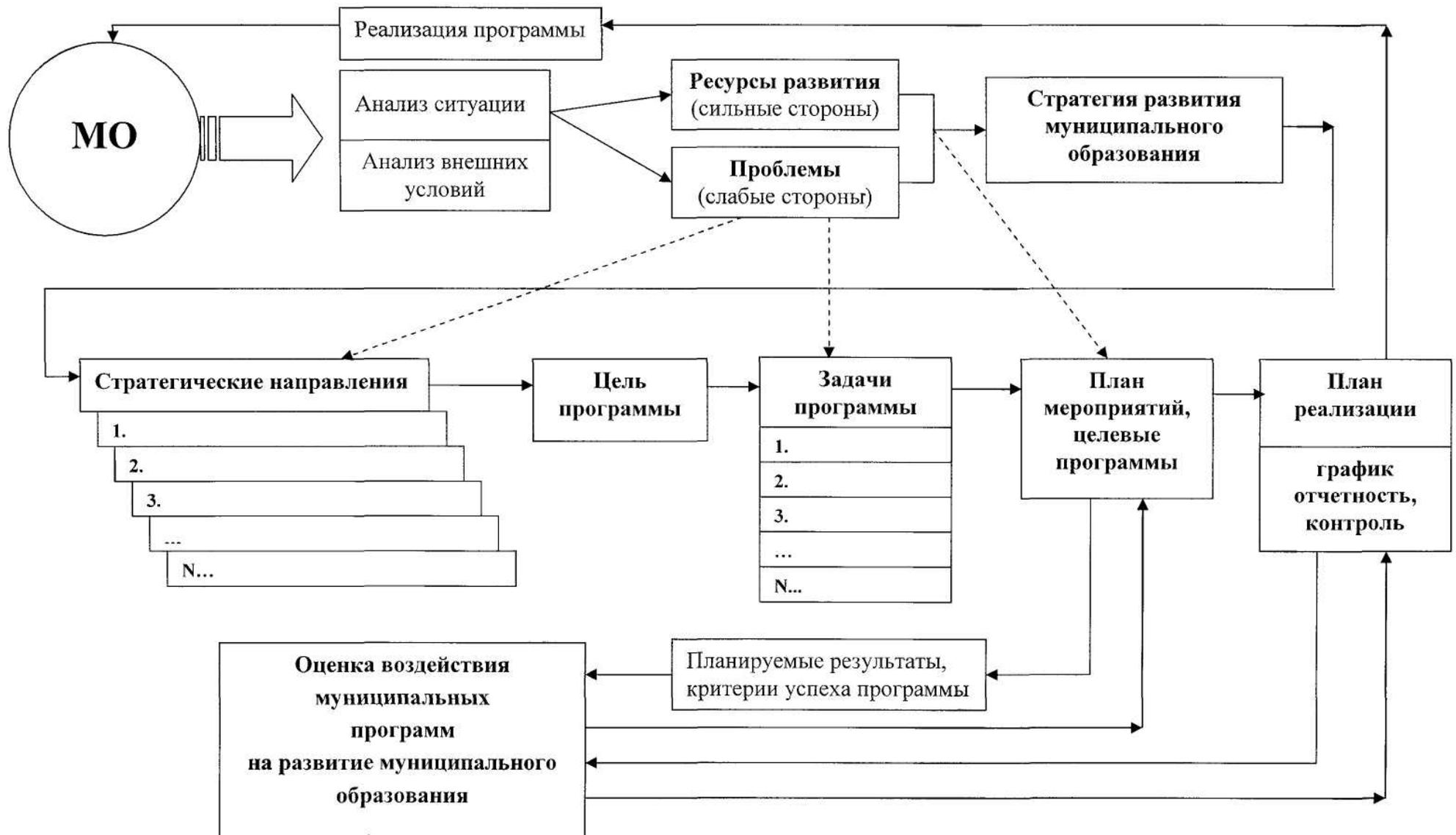


Рис. 6. Место оценки воздействия комплексной программы и целевых муниципальных программ на развитие муниципального образования (МО) в логической схеме стратегии и комплексной программы развития муниципального образования.

