

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)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Ижевск – 2005

Диссертационная работа выполнена в Пермском филиале  
Института экономики Уральского отделения Российской академии наук

Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор  
Пыткин Александр Николаевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор  
Осипов Анатолий Константинович

кандидат экономических наук  
Давыдова Надежда Станиславовна

Ведущая организация – Уральский государственный  
университет им. А.М. Горького

Защита состоится: «14» июня 2005г. в 11 часов на заседании диссертационного  
совета ДМ.212.275.04 в Удмуртском государственном университете по адресу:  
426034, г.Ижевск, ул. Университетская, 1, корп.4, ауд. 431.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке  
Удмуртского государственного университета

Автореферат разослан «13» мая 2005г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат экономических наук,  
профессор

Баскин А.С.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** 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, 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.

**Публикации.** Результаты научных исследований нашли отражение в 6 публикациях, общим объемом 30,15 п.л. (личный вклад автора 13,35 п.л.).

**Объем и структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Содержит 163 страницы основного текста, включает 6 рисунков, 12 таблиц, приложения, список литературы из 137 наименований.

**Содержание работы.** *Во введении* обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены цели и задачи, сформулирована научная новизна и практическая значимость научных результатов.

*В первой главе* «Теоретико-методологические основы управления развитием муниципального образования» раскрыты современные роль и место органов местного самоуправления в управлении развитием муниципального образования, правовые и методические основы управления муниципальным образованием, показаны сущность и место органов местного самоуправления в обеспечении развития муниципального образования, учитывающие ключевые направления развития муниципального образования в контексте устойчивого развития.

*Во второй главе* «Особенности управления развитием муниципального образования» проведено исследование функций муниципальных программ развития как элемента механизма реализации стратегии устойчивого развития муниципального образования. Определены организационно-экономические предпосылки разработки методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

*В третьей главе* «Методические положения оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования» представлен концептуальный подход к оценке воздействия программ с определением параметров и критериев развития муниципального образования, разработана методика оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования, предложены методические рекомендации по применению методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

*В заключении* обобщены полученные в процессе исследования выводы.

## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

### 1. Уточнено понятие «оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования».

Российские муниципальные образования начинают активнее осваивать технологии программно-целевого метода в управлении. Однако при реализации этого метода 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 практически никто не оценивает. Более того, муниципальные программы не воспринимаются как инструмент управления развитием муниципального образования. В большинстве случаев их назначение видится в распределении бюджетных средств по отраслевому принципу, а не в выполнении задач социально-экономического развития муниципального образования.

В настоящее время муниципальные программы играют все возрастающую и значительную роль в системе управления развитием муниципального образования. Достаточно показателен в этом смысле состав и объем финансирования программ Пермского района за 2000-2005гг. (табл. 1).

Таблица 1

Состав и объем финансирования программ Пермского района

№ п/п	Уровни исполняемых в муниципальном образовании программ	Количество исполняемых программ и их финансирование (млн. руб.)					
		2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
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
	<b>Итого:</b>	<b>6/4,9</b>	<b>14/22,4</b>	<b>12/33,0</b>	<b>12/30,3</b>	<b>15/34,3</b>	<b>18/39,7</b>

При этом развитие Пермского района отражают следующие основные показатели, представленные в табл. 2.

Сопоставление состава и объема финансирования программ муниципального образования «Пермский район» и основных показателей его развития показывает, что для 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 социально-экономическое развитие муниципального образования.

Таблица 2

**Основные показатели развития Пермского района**

№ п/п	Наименование показателя	2000г.	2003г.
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 общей площади)	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	635,0

Понятие «оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования» - это комплексное определение складывающееся на основе совокупности следующих определений:

- развитие муниципального образования;
- программы развития;
- оценка муниципальной программы;
- воздействие программы.

Развитие муниципального образования, как совокупность и последовательность изменений, имеет определенный тип и характер, которые, в свою очередь, определяют параметры развития и критерии оценки воздействия программ на развитие. В соответствии с общемировыми тенденциями в настоящее время на уровне государств, регионов и муниципальных образований разрабатываются стратегии устойчивого развития (sustainable development).

Программно-целевой метод в управлении муниципальным образованием увязывает цели с ресурсами при помощи программ. Каждая программа - комплекс мероприятий по реализации одной или нескольких целей и подцелей развития хозяйства, упорядоченных в виде «дерева целей». Оценка и выбор возможных вариантов программ производятся по разным критериям. При ориентации на устойчивый характер развития для количественного и качественного определения целей используются индикаторы устойчивого развития, прогнозирование и индикативное планирование на их основе.

Автор считает, что оценка определяется как суждение о ценности (стоимости и значении) и достоинствах объекта оценки. Определяя оценку по определенным в диссертационной работе аналитическим процедурам, можно сказать, что это экспертиза программ и проектов, направленная на анализ их качества и ожидаемого от их внедрения эффекта, и сравнение этих результатов с определенными критериями. В задачи оценки программы входит не только суждение о программе, но и определение критериев суждения, по которым оцениваются достоинства, ценность, качество, эффективность, значение программы и ее применимость на практике.

Оценка может считаться 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 (бюджетных и пр.). Оценка «затраты-выгоды» (cost-benefit) и «затраты-эффективность» (cost-effectiveness) сопоставляет затраты по программе (финансовые и т.п.) 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).

В условиях рыночных преобразований и перехода к устойчивому развитию автор предлагает следующее определение:

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

## **2. Определены и классифицированы общие и частные виды воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.**

Разработка методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования обуславливает определение и классификацию видов воздействия муниципальных программ на социально-экономическое развитие муниципального образования.

В диссертационной работе к общим видам воздействия отнесены основополагающие виды, на которых базируется воздействие муниципальных программ на развитие муниципального образования (табл. 3).

При организации разработки и реализации муниципальных программ автор выделил два подхода, которые обозначены как проектный и неprojektный. Если, руководствуясь проектным подходом, упор делается на поиск средств для достижения поставленной цели, то в неprojektном подходе на первый план выступает определение условий, которые необходимо создать для появления желаемых следствий.

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

1) воздействие по конкретным видам и объектам жизнедеятельности в 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.

*Таблица 3*

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

<b>Вид</b>	<b>Свойство</b>
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.

Предложенная в работе классификация общих и частных видов воздействия программ позволила заложить основу для разработки методики оценки воздействия программ на социально-экономическое развитие муниципального образования.

### **3. Обоснован концептуальный подход к оценке воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.**

Важным условием оценки воздействия муниципальных программ на социально-экономическое развитие муниципального образования является определение характера и особенностей развития муниципального образования. Для этого необходимо выделить четкую систему координат, параметров, размерностей, которыми определяется само развитие. В диссертационной работе в качестве системы координат, параметров и размерностей, характеризующих развитие, автором сделан акцент на систему индикаторов устойчивого развития.

Для муниципальных образований предложены и обоснованы следующие общие индикаторы устойчивого развития с их классификацией по секторам (табл. 4):

*Таблица 4*

**Общие индикаторы устойчивого развития и их классификация по секторам**

<b>Группы индикаторов</b>	<b>Классификация по секторам</b>
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.
---------------------------------	--

Предложенные в табл. 4 группы индикаторов устойчивого развития позволяют формировать систему параметров, отражающую специфические особенности социально-экономического развития муниципального образования.

Оценка воздействия муниципальных программ на социально-экономическое развитие 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.

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

#### **4. Разработана методика оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.**

Модельная схема структуры оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования представлена в табл. 5.

В основе оценки лежит выявление гипотетической альтернативной ситуации. Получить о ней представление можно несколькими методами, которые подразделяются на две общие категории: экспериментальные (рэндомизированные) и квазиэкспериментальные (нерэндомизированные) подходы.

Таблица 5

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

<b>Возможные вопросы оценки</b>	<b>Параметры оценки</b>	<b>Критерии оценки (успеха программы)</b>	<b>Средства измерения (индикаторы)</b>
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 завершённой, 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.

Краткая характеристика количественных методов, используемых при оценке воздействия программ представлена в табл. 6.

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.

## Количественные методы используемые при оценке воздействия программ

	Наименование метода	Краткая характеристика
1.	Экспериментальный, или рандомизированный подход	
1.1	Рандомизация	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, 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, то качественные подходы необходимо комбинировать 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.

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 выгоды, наблюдать динамику изменений, помогают интерпретировать количественные результаты. Выбор того или иного подхода имеет как преимущества, так и недостатки. Поэтому комбинация количественных и качественных подходов наилучшим образом соответствует информационным потребностям оценки.

Преимущества использования интегрированного подхода следующие:

- проверка согласованности оценок может осуществляться посредством метода триангуляции, т.е. путем проведения нескольких независимых оценок ключевых переменных (таких, как уровень дохода, различные мнения о проекте, причины реализации или отсутствия реализации программ, конкретное воздействие проекта и т.д.);

- возможность ознакомиться с разными точками зрения;

- возможность проведения анализа на различных уровнях.

Исследовательские методы могут дать точную оценку благосостояния (индивидуума, домохозяйства или местного сообщества). 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);

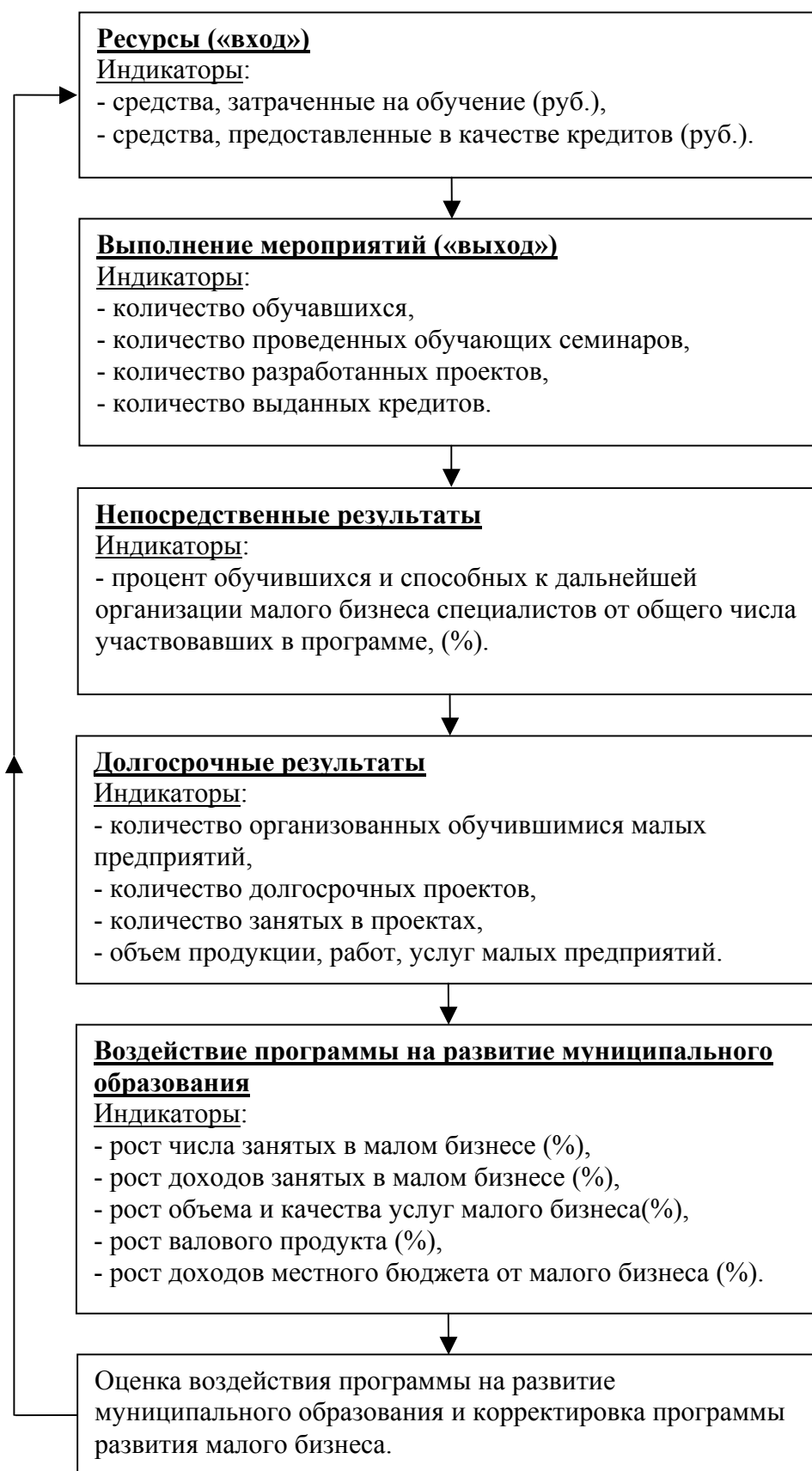
- возможности обратной связи, помогающей интерпретировать результаты.  
Методы оценки и требования к данным представлены в табл. 7.

Таблица 7

Методы оценки и требования к данным

Метод	Требования к данным		Использование качественного подхода
	Минимум	Идеал	
Экспериментальные, или рандомизированные 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.	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; - методов с участием общественности; - фотографий; - триангуляции; - анализа данных.
Неэкспериментальные подходы: а) Сконструированные меры контроля, или отбор по подобию	Масштабное обследование, перепись, данные по бюджету или результаты исследования 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.	
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 не получателей, с соответствующими инструментальными переменными.	

Пример структуры индикаторов для оценки воздействия муниципальной программы на развитие муниципального образования представлен на рис. 1.



**Рис. 1. Структура индикаторов типовой муниципальной программы развития малого бизнеса, используемых в оценке воздействия муниципальной программы на развитие муниципального образования**

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.

На рис. 2 показаны предлагаемые автором основные этапы методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

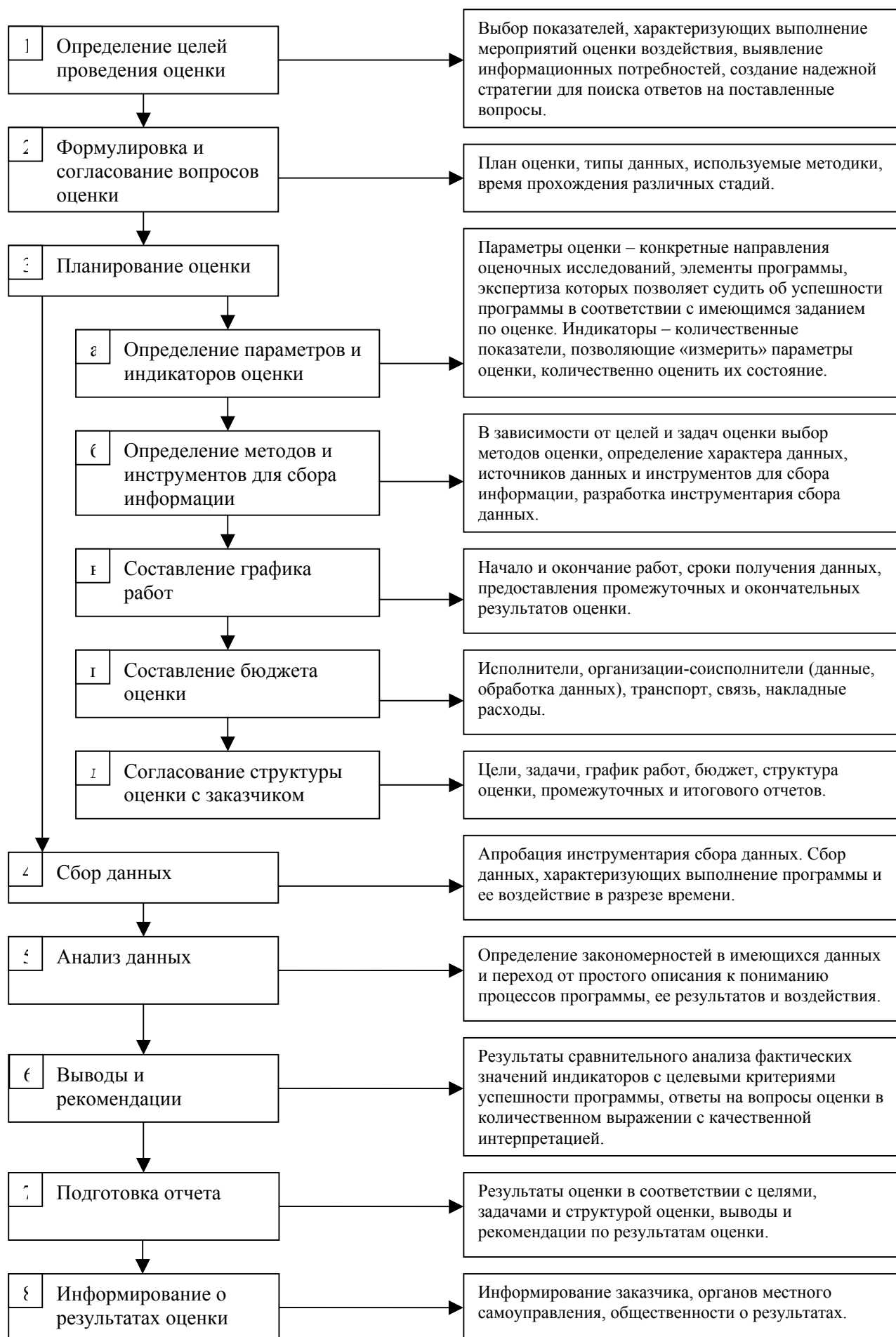
Координатор оценки должен получить в ходе аналитической работы нескольких типов результатов. Результаты оценки следует дифференцировать в зависимости от того, кто является их «конечным потребителем»: разработчики стратегии развития муниципального образования, координаторы программ, спонсорские организации, широкая общественность, журналисты или ученые.

Результаты будут иметь больше отношения к стратегии муниципального развития, если будут сопровождаться четкими практическими рекомендациями, основанными на анализе воздействия. В рекомендациях могут быть выделены приоритеты 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 проекта.

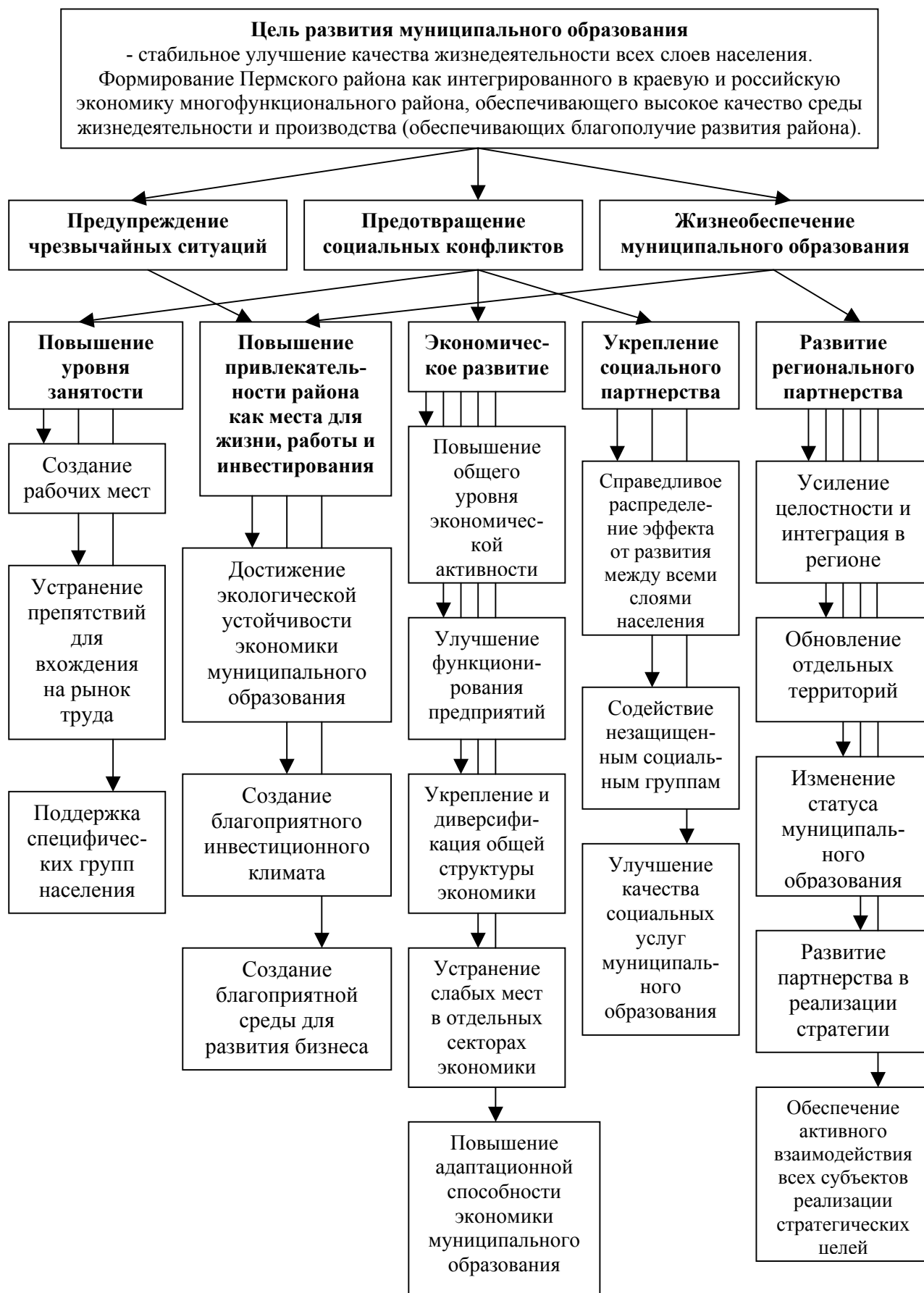
Процедуру использования результатов оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования можно формализовать в рамках муниципального управления. Тогда разработчики программ, зная о том, что продукт их деятельности будет регулярно оцениваться, сделают программу максимально удобной для последующего мониторинга и оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.

## **5. Предложены методические рекомендации по применению методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования.**

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. 3).



**Рис. 2. Методика оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования**



**Рис. 3. Обобщенная классификация возможных целей, подцелей и задач по развитию муниципального образования**

Эта схема является основой логической схемы комплексной программы развития муниципального образования, в которой автор определил место оценки воздействия комплексной программы и целевых муниципальных программ на развитие муниципального образования (рис. 4).

Опыт практического использования систем индикаторов в 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 муниципального образования, проекты муниципальных нормативно-правовых актов).

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

1. Внедрение 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;
- утверждение графика работ и формы отчетности по работе;
- уточнение состава анализируемых показателей и периодичности их сбора;
- разработка электронного алгоритма системы показателей;

- согласование плана с органом представительной власти и утверждение плана мониторинга воздействия программ руководителем администрации муниципального образования.

2. Реализация методики оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования:

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

- уточнение структур оценки воздействия программ;

- осуществление сбора и обработки информации в ходе проведения оценки воздействия программ;

- представление системы отчетности по результатам оценки воздействия программ.

3. Адаптация механизма принятия управленческих решений к результатам оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования:

- оперативность использования результатов оценки воздействия в практике управления (внесение изменений в содержание программ, план реализации программ и т.д.);

- утверждение регламента внедрения системы мониторинга, реализации методики оценки воздействия программ и адаптации механизма принятия управленческих решений руководителем администрации муниципального образования.

Оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования может сделать измеряемыми не только конкретные параметры получаемых выгод бенефициарами, 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.

Таким образом, оценка воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования и ее механизм могут принципиально изменить управление муниципальным образованием для повышения уровня жизни и благосостояния населения.



## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Костарев А.В., Кузнецов А.П., Цвикилевич А.В. Местное самоуправление: проблемы менеджмента и экономики. Монография – Пермь: «Стиль-МГ», 2002. - 25 п.л. (авт. 8,75 п.л.).
2. Рябова Т.Ф., Цвикилевич А.В. Проблемы социально-экономического развития муниципальных образований. // Труды XI Международной научно-практической конференции «Стратегия развития пищевой промышленности» Вып.8, т.2. – Москва, 2003. - 0,15 п.л. (авт. 0,1 п.л.).
3. Цвикилевич А.В. Разработка механизма согласования экономических интересов по горизонтали и вертикали управленческой иерархии. // Труды XI Международной научно-практической конференции «Стратегия развития пищевой промышленности» Вып.8, т.2. – Москва, 2003. - 0,15 п.л.
4. Цвикилевич А.В. Тенденции развития представительной власти муниципального образования Пермский район Пермской области. // Материалы научно-практической конференции «Развитие элитаризма в России». – Пермь, Изд-во ПГТУ, 2003. - 0,2 п.л.
5. Цвикилевич А.В. Концептуальные вопросы программно-целевого метода управления социально-экономическим развитием муниципального образования. // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Стратегия приоритетного развития социальной сферы региона». – Курган: Курганский филиал ИЭ УрО РАН, 2004. - 0,35 п.л.
6. Пыткин А.Н., Цвикилевич А.В. Методика оценки воздействия муниципальных программ на развитие муниципального образования. Препринт – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2005. - 4,3 п.л. (авт.3,8 п.л.).

---

Подписано в печать 11.05.2005 г.  
Формат 60x84 1/16. Бумага писчая. Уч.-изд.л. 1,62  
Тираж 100 экз. Заказ № 203

---

**Отдел оперативной печати ГосНИИУМС  
Пермь, ул. Ленина, 66**