Зверева А. А.
E-mail: zverekanastasia@mail.ru

Программно-целевое планирование и анализ возможности его использования в планировании социально-экономического развития муниципального образования на примере муниципальной программы «Здравоохранение» городского округа Химки Московской области

Актуализация темы исследования. Эффективное решение социально-экономических проблем на региональном уровне в настоящее время является одной из приоритетных задач государственной политики, что достигается путем внедрения современных методов и инструментов управления. Одним из таких инструментов является программно-целевое управление. Сущность программно-целевого подхода заключается в предложении способа решения важнейших социально-экономических проблем, который подразумевает разработку системы программных мер для смягчения или устранения проблемы [7].

В Российской Федерации (далее – РФ) разрабатываются как государственные, так и муниципальные программы с помощью которых реализуются крупномасштабные проекты, спланированные на несколько лет вперед. Используя метод программно-целевого планирования, органы власти существенно смягчают реальную проблему недостатка бюджетных средств, а также повышают эффективность распределительного механизма финансирования в различных сферах социального развития территории.

Значительный вклад в формирование концепций, раскрывающих сущность и содержание программно-целевого управления, его методологическую основу внесли такие отечественные и зарубежные исследователи, как Б. З. Мильнер, Л. И. Евенко, В. С. Рапопорт[1]; Г. Х. Попов[2]; Г. С. Поспелов, В. А. Ириков[3]; Б. А. Райзберг, Л. С. Пекарский[4], и др.

Объектом исследования является организация процесса планирования социально-экономического развития муниципального образования.

Предметом исследования является порядок использования метода программно-целевого планирования при определении целей и содержания мероприятий муниципальной программы «Здравоохранение» городского округа Химки Московской области.

Методы исследования: метод экспертных оценок, метод программно-целевого планирования.

Целью проведения настоящего исследования является оценка возможности применения метода программно-целевого планирования в процессе его организации на примере разработки муниципальной программы городского округа Химки Московской области «Здравоохранение».

Авторское исследование проблемы. Сущность метода ПЦП заключается в обосновании и выборе наиболее рационального варианта программы для заданных условий развития системы и ее устойчивого развития на долгосрочную перспективу [6].

Основные этапы метода ПЦП могут быть представлены в виде некоторой «цепочки» последовательных действий: 1) цели программы; 2) варианты (пути) достижения целей про-

---

[1] Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В. С. Системный подход к организации управления / Б.З. Мильнер, Л. И. Евенко, В. С. Рапопорт. – Москва, 1983. – 224 с.
[2] Попов Г.Х. Программно-целевой подход // Организация управления. – Москва, 1977. – 40 с.
[3] Поспелов Г.С., Ириков В.А. Программно-целевой метод в управлении и планировании. – Москва, 1980. – 440 с.
[4] Райзберг Б.А., Пекарский Л.С. Качество планово-управленческих работ. – Москва, 1987. – 230 с.

граммы, которые образуются посредством механизма формирования вариантов программ; 3) ресурсы, которые необходимы для реализации вариантов и которые определяются с помощью механизма сбалансирования; 4) механизм реализации, заключающий в себе выполнение программных мероприятий и контроль рационального и эффективного использования ресурсов (см. Рисунок 1).



Рисунок 1 – Схема реализации метода программно-целевого планирования[5]

Метод ПЦП реализуется с помощью целевых комплексных программ, разрабатываемых в процессе планирования. Целевая комплексная программа (далее – ЦКП) – это документ, в котором содержится определенный по содержанию, ресурсам, исполнителям и срокам комплекс мероприятий, направленных на достижение единой цели и решение общей проблемы. Любая целевая программа состоит из определенных блоков, которые заключают в себе решение конкретного круга проблем [5].

В качестве примера автором рассматривается муниципальная программа городского округа Химки Московской области «Здравоохранение» (далее – муниципальная программа) [3] и анализируются составляющие ее блоки. Так, целевой блок находит отражение в Паспорте муниципальной программы в графе «Цели муниципальной программы», которая раскрывает перечень инструментов, направленных на достижение ее целей [3]. Графа «Источники финансирования муниципальной программы в т. ч. по годам (тыс. руб.)» заключает в себе ресурсный блок.

Авторы муниципальной программы выделяют перечень мероприятий всех ее подпрограмм, в котором подробно рассмотрено их содержание, сроки исполнения, источники финансирования, объем финансирования по годам, ответственный за выполнение мероприятий подпрограммы и результаты выполнения мероприятий. Данный перечень представляет процессуальный блок.

Координирующий блок муниципальной программы определен в графах «Координатор муниципальной программы», «Муниципальный заказчик муниципальной программы», а также в Перечне мероприятий подпрограмм в графе «ответственный за выполнение мероприятий подпрограммы».

Действие данной муниципальной программы обеспечивается Постановлением администрации городского округа Химки Московской области от 10.12.2019 № 1096 «Об утверждении муниципальной программы городского округа Химки Московской области «Здравоохранение» [2], а ее цели определены в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [1], что составляет обеспечивающий блок.

Для подробного изучения сферы здравоохранения в г. о. Химки МО с учетом современных глобальных вызовов и угроз в данной сфере [8] автором был проведен опрос экспертов в сфере здравоохранения (5 экспертов), которым было предложено распределить по ран-

[5] Схема разработана лично автором исследования.

гам (т.е. проранжировать) наиболее существенные факторы, влияющие на сферу здравоохранения в г. о. Химки, по шкале от 1 до 5, где 1 – совсем не существенный; 5 – очень существенный). Опрос состоялся в мае 2023 года [9].

В содержании таблицы 1 выделены вышеперечисленные факторы, их ранжирование (оценка экспертов), а также влияние фактора на сферу здравоохранения.

Таблица 1

Факторы, влияющие на развитие сферы здравоохранения[6]

Название фактора	Влияние фактора на сферу здравоохранения	Ранжирование фактора (средняя оценка экспертов, округленная до целого числа)
1. Увеличение числа населения в городском округе.	Повышает спрос на медицинские услуги в городском округе.	1
2. Развитие новых технологий и методов лечения.	Обеспечивает более эффективное, качественное и точное лечение.	3
3. Развитие инфраструктуры здравоохранения, включая строительство новых больниц, поликлиник, лабораторий.	Позволяет оказывать качественную медицинскую помощь и повышать доверие граждан к сфере здравоохранения.	2
4.Социальная поддержка медицинских работников и привлечение новых специалистов в сферу здравоохранения.	Повышает качество предоставляемых медицинских услуг, увеличивает их доступность, укрепляет доверие общества к медицинским услугам.	5
5. Увеличение финансирования здравоохранения со стороны государства и инвесторов.	Позволяет совершенствовать оборудование медицинских учреждений, развивать инновационные методы лечения.	4

Автором была определена согласованность мнений экспертов для выявления достоверности результатов опроса с помощью расчета коэффициента конкордации Кендалла. В таблице 2 представлен порядок расчета.

[6] Таблица разработана автором исследования.

Таблица 2

Расчет коэффициента конкордации[7]

Эксперты	1. Увеличение числа населения в городском округе.	2. Развитие новых технологий и методов лечения.	3. Развитие инфраструктуры здравоохранения, включая строительство новых больниц, поликлиник, лабораторий.	4. Социальная поддержка медицинских работников и привлечение новых специалистов в сферу здравоохранения.	5. Увеличение финансирования здравоохранения со стороны государства и инвесторов.	
1	1	4	2	5	3	
2	1	3	2	5	4	
3	2	3	1	4	5	
4	1	4	2	5	3	
5	2	3	1	5	4	
∑ris	7	17	8	24	19	75
rpc						15,0
(ris - rcp)^2	64,0	4,0	49,0	81,0	16,0	214,0
W						0,86

Расчет коэффициента конкордации производится по формуле:

$$W = \frac{12*S}{m^2(n^3-n)}$$, где

W – коэффициент конкордации;

m – число экспертов;

n – число факторов, влияющих на развитие сферы здравоохранения;

S – сумма квадратов отклонений всех оценок каждого фактора, влияющего на развитие сферы здравоохранения от среднего арифметического оценок (S = 214).

$$W = \frac{12*214}{5^2(5^3-5)} = \frac{2568}{3000} = 0{,}86$$

Величина данного коэффициента составила 0,86, что свидетельствует о сильной согласованности мнений экспертов.

Последним действием при расчете коэффициента конкордации является проверка его значимости по критерию Пирсона:

$$\chi^2 = 0{,}86 * 5 * (5-1) = 17{,}2$$

Для расчета критерия Пирсона также необходимо рассчитать число степеней свободы:

$$k = 5 - 1 = 4$$

Табличный критерий Пирсона при 1 % уровне значимости составляет 13,3, а при 5 % уровне значимости – 9,49. И то и другое числа меньше расчетного значения (17,2), следовательно, при уровне значимости 1 % принимается значимым рассчитанный коэффициент конкордации (0,86), т. е. мнению экспертов можно доверять, а потому полученные результаты по оценке влияния факторов на развитие сферы здравоохранения имеют смысл и могут использоваться в дальнейших исследованиях.

Таким образом, выделенные факторы действительно оказывают влияние на сферу здравоохранения в г. о. Химки МО. Как отмечает группа экспертов, фактор «социальная поддержка медицинских работников и привлечение новых специалистов в сферу здравоохранения» является наиболее существенным (ранжирование принимает значение 5).

[7] Рисунок разработан автором исследования.

Данные факторы находят свое отражение в целях муниципальной программы «Здравоохранение» [3] (см. Рис. 2), а также в мероприятиях подпрограммы 5 «Финансовое обеспечение системы организации медицинской помощи»:

Основное мероприятие 03. Развитие мер социальной поддержки медицинских работников;

Мероприятие 03.01. Стимулирование привлечения медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях.

Мероприятие 03.02. Установление медицинским и фармацевтическим работникам медицинских организаций дополнительных гарантий и мер социальной поддержки.

Мероприятие 03.07. Обеспечение мер поддержки молодым специалистам.

Мероприятие 03.08. Выплата компенсации за аренду жилья врачам и среднему медицинскому персоналу.

Мероприятие 03.09. Обеспечение жильем нуждающихся из числа привлеченных медицинских работников.

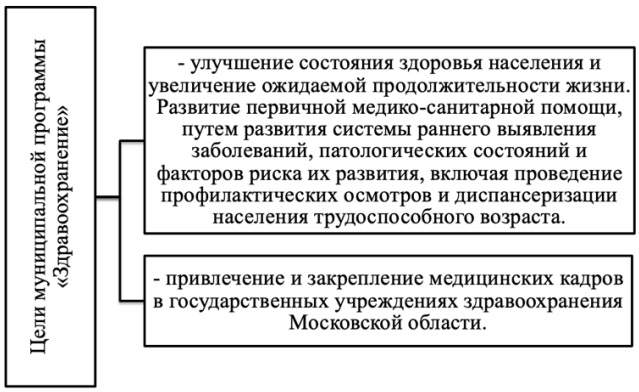


Рисунок 2– Цели муниципальной программы «Здравоохранение»[8]

Автор отмечает, что проведение программно-целевого планирования начинается с описания и оценки существующего состояния рассматриваемой сферы, что в муниципальной программе «Здравоохранение» указано в разделе 1 «Общая характеристика сферы реализации муниципальной программы, основные проблемы сферы» [3].

«Скелет» программы составляют разделы 4 «Цели муниципальной программы» и 5 «Обобщенная характеристика основных мероприятий с обоснованием необходимости их осуществления».

Результаты проведения муниципальной программы находят свое отражение в основных целевых показателях, указанных в отчетах о ее выполнении [4]. Также в разделе 2 муниципальной программы [3] приведены возможности и риски при решении проблемы, на устранение которой направлена муниципальная программа.

Согласно следующему этапу разработки муниципальной программы, осуществляется оценка ресурсов (средств), необходимых для осуществления намеченных мероприятий. Здесь ключевую роль играют финансовые средства, которые распределяются согласно принципам оптимальности и экономичности, и представлены в паспорте муниципальной программы (Приложение 1). В этот же этап входит формирование состава участников, реализующих мероприятия программы, что отражено в разделе 6 «Порядок взаимодействия ответственного за выполнения мероприятий с муниципальным заказчиком программы», и коор-

[8] Рисунок разработан автором исследования.

динирование муниципальной программы по срокам – раздел 7 «Состав, форма и сроки предоставления отчетности о ходе реализации муниципальной программы».

Завершающим этапом в разработке муниципальной программы является не только определение конечных мероприятий и обоснование их актуальности и необходимости (раздел 5 муниципальной программы), но и оценка факторов, которые могут повлиять на эффективность реализации этих мероприятий: раздел 8 «Характеристика проблем и мероприятий подпрограмм муниципальной программы». Для наглядности и удобства также разрабатываются приложения к муниципальной программе, которые, в данном случае, содержат паспорт программы и подпрограмм, перечень мероприятий подпрограмм, методики расчетов значений показателей реализации программы, а также «дорожную карту»[9].

Далее в муниципальную программу, при необходимости, вносят коррективы, и разработка направляется на утверждение Администрации городского округа Химки Московской области, а именно Главе городского округа. После данной процедуры муниципальная программа принимается к исполнению с последующей подотчетностью в специально сформированной Государственной автоматизированной информационной системе «Управление» Московской области» (ГАСУ МО), с помощью которой осуществляется контроль за реализацией мероприятий программы посредством обязательного предоставления уточненных сводных и сводных оперативных отчетов.

Также для наглядности применения метода программно-целевого планирования как результативного механизма, автор обращается к документам по отчетности за период 2020 – 2022 годов [4]. Проанализировав планируемые и достигнутые значения показателей за 2020 год, видно, что процент их выполнения достигает требуемого (100 %) значения, а один показатель подпрограммы 5 даже перевыполнен (123,6 %). Аналогично с отчетом о реализации муниципальной программы за 2021 год: большинство показателей реализованы на 100 %, причем три из них перевыполнены и достигают значения 155,3 %, 109,8 %, 177,8 % соответственно. Отчет о реализации показателей муниципальной программы за 2022 год содержит следующее: выполнение двух показателей достигает 150,5 % и 147,2 %, остальные показатели выполнены в полном объеме (на 100 %) [4].

Выводы по результатам исследования. Проанализированная автором исследования муниципальная программа «Здравоохранение» г. о. Химки Московской области реализуется в соответствии с поставленными целями, отвечает национальным целям Российской Федерации и достигает планируемого значения показателей, характеризующих ее результативность. Соответственно, метод программно-целевого планирования позволяет решать задачи по планированию социально-экономического развития муниципального образования.

Данная статья может быть полезной при изучении в вузе таких учебных дисциплин, как «Прогнозирование и планирование», «Разработка управленческих решений», «Управление социально-экономическим развитием территорий».

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

[9] В «дорожной карте» муниципальной программы указаны основные мероприятия, городской округ, на территории которого они проводятся, процедуры, направленные на их выполнение и сроки их исполнения, также ответственные за процедуру, результаты выполнения процедуры.

[Электр. ресурс] // Администрация Президента России. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027 (дата обращения: 24.04.2023).

2. Постановление Администрации городского округа Химки Московской области от 10.12.2019 № 1096 Об утверждении муниципальной программы городского округа Химки Московской области «Здравоохранение» [Электр. ресурс] // Официальный сайт Администрации городского округа Химки. URL: https://www.admhimki.ru/dokumenty/municipalnye-program/ (дата обращения: 21.11.2022).

3. Муниципальная программа городского округа Химки Московской области «Здравоохранение» [Электр. ресурс] // Официальный сайт Администрации городского округа Химки. URL: https://www.admhimki.ru/dokumenty/zdravoohranenie-2020-2024/ (дата обращения: 21.11.2022).

4. Отчеты о выполнении муниципальных программ [Электр. ресурс] // Официальный сайт Администрации городского округа Химки. URL: https://www.admhimki.ru/dokumenty/otchyoty-o-vypolnenii-municipalnyh-programm/ (дата обращения: 24.04.2023)

5. Дудин М. Н., Грызунова Н. В. Особенности регулирования экономики регионов на основе программно-целевого планирования // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 48. – С. 2-12.

6. Корчак В. Ю., Леонов А. В. Метод программно-целевого планирования // Компетентность. 2008. № 5. – С. 14-22.

7. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с. (Серия «Высшее образование»).

8. Холиков И. В. Теоретико-правовая характеристика современных глобальных вызовов и угроз в сфере здравоохранения // Актуальные проблемы государства и права. 2022. Т. 6. № 4 (24). – С. 547-555. DOI 10.20310/2587-9340-2022-6-4-547-555. EDN LYIHUL.

9. Экспертный опрос: «Сфера здравоохранения городского округа Химки Московской области» [Электр. ресурс] // Гугл Формы. URL: https://forms.gle/mosgnrkTV367qyYo9 (дата обращения: 15.05.2023).