

Харченко К.В. Логико-содержательный анализ как инструмент оценки муниципальных программ // Муниципальная власть. – 2008. - №5. – С.50-54.

Логико-содержательный анализ как инструмент оценки муниципальных программ

К.В. Харченко

В настоящее время программно-целевой подход уверенно входит в практику муниципального управления. Вводится в действие большое количество целевых программ. Так, на территории г. Белгорода в 2008 г. действовало 26 целевых программ, две концепции и одна инвестиционная программа муниципального унитарного предприятия.

Преимущество программно-целевого подхода перед традиционным ведомственным управлением, так же, как и преимущество технологии перед рутинной практикой, состоит в возможности совершенствования цельного объекта на основе частных параметров. Отсюда возникает потребность в оценке действующих муниципальных программ, что на данный момент является актуальной задачей муниципального учреждения «Институт муниципальных проблем», созданного администрацией г. Белгорода в целях реализации стратегического плана.

Оценка целевой программы – это периодический анализ соответствия проекта (хода его реализации, достигнутых результатов, эффективности) поставленным целям¹.

Различные типы оценки целевых программ выделяются в зависимости от стадии их реализации (предварительная, промежуточная и обобщающая), а также на основе критерия целевого назначения (оценка потребности, процесса реализации, результативности, эффективности, «затраты-выгоды», продуктивности и влияния)².

Из всего многообразия типов оценки выделим промежуточную оценку, которая позволяет посмотреть на уже действующие программы через некоторое время после начала их реализации и внести соответствующие коррективы в нормативные документы. Промежуточной оценке в большей мере соответствует оценка процесса реализации, поскольку на данном этапе эффективность и результативность можно только прогнозировать.

В литературе по социальному программированию предлагается широкий арсенал методов оценки муниципальных программ, вплоть до количественных методов (регрессионный, корреляционный, факторный анализ и т.д.)³. Использование данных методов, безусловно, может быть полезным, однако требует обращения к сторонним специалистам.

¹ Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки. Пример оценки программы «От пособия к зарплате» г. Пермь / А.Л. Александрова и др. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. – С.9.

² Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. – С.16-17.

³ Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка. – М.: Экономика, 2007. – 223 с.; Визгалов Д.В. Указ. соч.

Мы предлагаем алгоритм более простого метода – логико-содержательного анализа. В основе данного метода лежит своего рода «интервьюирование текста», т.е. содержание фрагмента текста позволяет выделить переменную и присвоить ей некоторое значение (например, переменная «формулировка цели» может принять значение «цель поставлена нечетко»). Логико-содержательный анализ по своей природе близок к контент-анализу, однако контент-анализ требует, как минимум, подсчета частоты встречаемости значений переменных в массиве текстов. Поскольку наша цель – не оценить качество белгородских программ, а описать типичные ошибки и неточности формулировок в программных документах, мы будем пользоваться логико-содержательным анализом.

Итак, качество реализации программы во многом зависит от того, насколько корректно оформлен программный документ. Анализ проводится нами по шести ключевым блокам.

1. Наименование программы и ее внешний контекст. Прежде всего, необходимо обратить внимание на формулировку заглавия. С точки зрения норм пунктуации, корректными являются два следующих варианта: *Городская программа развития общественного транспорта* и *городская программа «Развитие общественного транспорта»*. На практике же первый вариант зачастую попадает в кавычки, а во втором варианте первое слово после кавычек ставится в родительном падеже.

Не всегда точным оказывается обозначение родового признака: лаконичное обозначение «программа» нежелательно в силу своей многозначности; понятие «целевая программа», с точки зрения ряда исследователей, некорректно, поскольку программа не может не быть целевой¹. Понятие «муниципальная программа» обозначает класс программ, принятых на субрегиональном уровне, и поэтому не подходит для наименования конкретного программного документа. Наиболее благозвучной и точной представляется нам формулировка «городская программа», которая отсылает к классу программ – федеральные, региональные и т.д. и имеет объединяющий для данного класса признак – территориальный, в отличие от программ развития отдельных предприятий.

Следующая задача после уточнения формальной стороны наименования программы – обоснование выбора объекта регулирования, т.е. корректности «отбора программной проблемы»².

Наиболее благоприятной представляется ситуация, когда программы разрабатываются в соответствии с недавно принятым стратегическим планом, как это было в г. Белгороде³. В данном случае при наличии четко

¹ Саушкин А.В. Эффективность государственных региональных социальных программ. Дис. ... канд. соц. наук. – Саратов, 2004. – С.17.

² Шахов О.Ф. Программно-целевое управление развитием муниципального образования. Дис. ... канд. экон. наук. – Воронеж, 2005. – С.41.

³ Стратегия развития города Белгорода до 2025 года и план действий органов местного самоуправления на 2007-2011 годы: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 30 января 2007 г. №413.

проработанных стратегических целей вопрос об уместности принятия той иной программы можно считать решенным.

Программы должны быть направлены на решение острых проблем, либо на удовлетворение социальных потребностей, либо на формирование перспектив развития территории. Важно, чтобы из наименования программы явствовало, что традиционным, ведомственным путем данный объект не может регулироваться столь же эффективно. Поскольку программы охватывают частные вопросы управления городом, еще одна проблема, которая может возникнуть, состоит в том, что один и тот же объект покрывается различными программами. Так, нелогичной представляется ситуация, когда дети-инвалиды попадают в сферу действия программы «Дети Белгорода», а дети-сироты – в сферу действия программы «Социальная поддержка отдельных категорий населения».

2. Идентификация объекта регулирования. Программный документ, как правило, начинается с обоснования актуальности проблемы и необходимости принятия программы. Между тем, разработчики программы зачастую упускают из виду один важный момент, давно уже принятый на вооружение авторами законодательных актов – определения ключевых понятий и построение схемы их соподчиненности.

Переменная «наличие понятия объекта регулирования» может принимать четыре значения: «понятия определены адекватно», «определения присутствуют, но не дают понимания специфики объекта», «нет понятий, но дается характеристика объекта» и «понятия не определены».

Среди проанализированных нами программ только в отдельных случаях были найдены адекватные определения понятий. Приведем пример удачного, на наш взгляд, определения: *«Под понятием «здоровье здоровых» понимается здоровье тех 5-7 процентов от общей численности населения, которые считаются абсолютно здоровыми, а также здоровье 70-75 процентов людей, которые имеют одно-два хронических заболевания в стадии устойчивой ремиссии»*¹.

Определения не дают понимания специфики объекта в том случае, если они механически переписываются из словаря или СНИПа. Так, в понятии «капитальный ремонт» следует точно отразить, что будет отремонтировано в рамках соответствующей программы – кровля, коммуникации, фасад здания и т.д. В понятии «дворовая территория», на наш взгляд, скрыт не только технический, но и социальный смысл. На наш взгляд, двор – это территория в непосредственной близости от жилого дома или группы домов, осознаваемая жителями как общее для них пространство.

Примером характеристики объекта без формулирования понятий служит фрагмент программы «Белгородский двор»: *«Важное место в планировании застройки городских микрорайонов занимает формирование жилой группы домов, центром которых является дворовая территория.*

¹ Городская целевая программа «Охрана и укрепление здоровья здоровых на 2005-2010 гг.»: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 21 декабря 2004 г. №97.

Известно, что дворовая территория, ее состояние и уровень благоустройства в значительной степени определяют психологический микроклимат микрорайона»¹.

Определение понятий в целевых программах является важным шагом для того, чтобы избежать двусмысленности. Так, из наименования программы «Пожизненное содержание одиноких престарелых граждан» без дополнительной расшифровки не ясно, во-первых, кто такие престарелые – все пенсионеры либо их особая подгруппа, а во-вторых, кто такие одинокие – не имеющие близких родственников либо также потерявшие связь со своими родственниками. В рассмотренных нами программах нуждаются в точных определениях понятия «окраинные улицы» (что считать окраиной), «реконструкция улично-дорожной сети» (какие работы включает), «наркотические средства» (какие именно), «нуждающиеся граждане» (объективный либо субъективный критерий), «безопасность жизнедеятельности» (какие именно виды безопасности призвана обеспечить программа) и т.д.

3. Цель программы. Повышенное внимание к формулировке цели программы объясняется тем, что в коротком предложении должны содержаться и общие положения по преобразованию объекта регулирования, и частные, указывающие на конкретный способ преобразования.

Качественное своеобразие цели условно можно определить как «недостижимость на 100%». Иными словами, если выполнение мероприятия четко видно по прямым данным (например, куплено 20 троллейбусов), то о достижении цели судят по косвенным показателям. Соответственно, в одной и той же ситуации возможно разнообразие мнений относительно того, насколько достигнута цель.

В рамках логико-содержательного анализа, во-первых, необходимо установить факт соблюдения принципа единства цели. Рекомендуются, чтобы цель программы была одна, тогда как на практике очень часто целей указывается несколько, даже раздел называется «цели программы». Если авторы программы формулируют две и более целей, необходимо установить, не являются ли отдельные положения по существу задачами, ожидаемыми результатами, ориентирами, а если несколько предложенных целей одинаково значимы, возможно, будет лучше вместо одной программы разработать две и более.

Указание множества целей может быть результатом применения метода дерева целей. Все же этот метод – лишь вспомогательный инструмент, позволяющий провести разграничение между целью и задачами, последовательно дойти до ситуации, когда не будет иметь смысла вопрос «Для чего это необходимо?», поскольку ответ окажется в плоскости общепринятых ценностей.

¹ Городская целевая программа благоустройства дворовых территорий «Белгородский двор» на 2008-2011 гг.: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 25 сентября 2007 г. №528.

Во-вторых, рекомендуется выявить, насколько оптимален объем цели. Излишне широкий объем превратит цель в ненужную декларацию, излишне узкий сделает ее задачей. Как правило, недееспособными оказываются формулировки, содержащие тезис о повышении качества жизни, который имеет смысл для стратегий развития городов, регионов и страны в целом, но не для отдельных программ. Так, Программа реконструкции и модернизации наружного освещения в качестве одной из целей, наряду со специфическими формулировками, имеет *«создание комфортных условий проживания в городе»*, Программа реконструкции и развития ливневой канализации – *«улучшение качества жизнедеятельности горожан в результате эффективного функционирования системы ливневой канализации»*.

В-третьих, один из важных моментов анализа цели – определить, соответствует ли формулировка понятию «цель» или же цель фактически подменяется другими понятиями.

Положительным примером является формулировка цели программы «Педагогические кадры»: *«создание условий для сохранения и развития кадрового потенциала муниципальной системы образования»*¹.

Цель программы становится похожей на задачу обычно в ситуациях, когда разработчик указывает несколько целей. Так, одной из целей Экологической программы г. Белгорода является *«повышение экологической безопасности хозяйственной деятельности»*: это фрагмент проблемы, который, следовательно, может выступать в качестве задачи.

В рассмотренных программах нам не встретилось целей, похожих на мероприятия, поскольку различие между этими понятиями существенно; напротив, цель и ожидаемый результат, эффект – сущности трудноразличимые. Действительно, с первого взгляда программа направлена и на достижение цели, и на достижение эффекта. В то же время, эффект имеет количественное выражение, а цель идеальна; по эффекту судят о достижении цели, а не наоборот. К примеру, в формулировке цели Программы энергосбережения в жилищной и социальной сфере города Белгорода содержится тезис о *«сокращении расходов бюджета города и населения на оплату коммунальных услуг»*. Точно так же к эффектам относится *«снижение темпов роста наркомании и пьянства»*, фигурирующее в Программе противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту.

В-четвертых, даже если формулировка цели внутренне логична, необходимо ее проверить на соответствие понятию «цель городской программы», т.е. формулировка не должна напоминать функцию ведомственного управления, в ней желателен проблемный момент. Так, в качестве цели городской программы «Русский язык» значится *«создание условий для полноценной реализации функций русского языка как государственного языка Российской Федерации»*. В то же время, никто не

¹ Городская целевая программа «Педагогические кадры» на 2008-2011 гг.: Утверждена решением Совета депутатов г. Белгорода от 25 сентября 2007 г. №536.

оспаривает статус русского языка как государственного, тем более на территории действия программы. Более актуальной видится нам формулировка *«создание условий для усвоения жителями г. Белгорода норм русского литературного языка»*.

4. Задачи программы. Особенность логико-содержательного анализа задач состоит в том, что это срединный элемент программы, который, с одной стороны, конкретизирует цель, а с другой, обобщает серию мероприятий.

Во-первых, необходимо установить, соответствуют ли задачи цели программы. В работе Р.А. Кочкарова предлагается специальный алгоритм установления отношений связности по ключевым словам формулировок¹. Возможна ситуация, когда узкая направленность программы – например, *пожизненное содержание одиноких престарелых граждан* – не позволяет выделить задачи. В подобных случаях возникает вопрос о нецелесообразности самой программы, которая могла бы войти в качестве одной из задач в программный документ более широкого масштаба.

Во-вторых, следует оценить достаточность перечня задач для достижения цели. В уже упоминавшейся программе «Русский язык», с точки зрения муниципального регулирования, явно недостает задачи *«повышение ответственности за пользование русским языком в визуальном пространстве города»*. В то же время, достаточность задач – понятие относительное, которое может вызвать спектр различных мнений.

В-третьих, как в случае с целью, анализируется соответствие задач исходному понятию. В реальных условиях задача бывает похожа 1) на цель: *«обеспечение качественно нового, наиболее высокого уровня развития физической культуры и спорта»*; 2) на мероприятие: *«проведение аттестации всех рабочих мест по условиям труда»*; 3) на ожидаемый результат: *«удовлетворенность населения качеством предоставляемых медицинских услуг...»*.

В-четвертых, оценке подлежит соответствие задач понятию «задача целевой программы», в которое не может входить элемент текущей деятельности, например: *«обеспечение эффективного использования бюджетных средств»*; *«обеспечить выполнение принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров»*.

В-пятых, анализ должен включать проверку принципа единого логического основания задач. В противном случае возникают сложности при отнесении мероприятий к той или иной задаче, и в результате мероприятия дублируют друг друга. К примеру, программа «Белгородский двор» включает четыре задачи: 1) *создание благоприятных условий для удовлетворения потребностей всех групп населения в отдыхе и досуге*; 2) *реализация концепции безопасности*; 3) *создание условий для формирования самоуправления дворовым сообществом*; 4) *формирование во дворе*

¹ Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка. – М.: Экономика, 2007. – С.86-87.

культурно-досуговой и воспитательной среды для молодежи. В данном случае смешиваются такие основания, как социальная категория (молодежь, «все группы населения»), функции двора (досуг, воспитание, безопасность), способы управления двором (программа развития общественного самоуправления – самостоятельный документ). Смешение логических оснований ведет также к неполноте охвата объекта. Так, если упомянута молодежь, необходим также учет интересов пенсионеров. В данном случае оптимальным вариантом было бы изложение задач в соответствии с функциями двора, а уже в рамках функций можно было бы предложить мероприятия, относящиеся к различным категориям населения.

В-шестых, логико-содержательный анализ позволяет выявить расхождение между задачами целевой программы и наименованием групп мероприятий. В качестве одной из задач программы «Педагогические кадры» указывается *«повышение мотивации профессионального роста педагогических кадров»*, тогда как наиболее близкие по смыслу группы мероприятий называются *«обеспечение кадровых потребностей муниципальной системы образования»*, *«повышение профессиональной компетентности педагогических и руководящих работников»*. Чтобы избежать подобных смысловых расхождений, задачи не должны перечисляться изолированно от других элементов программы, лучше их поместить в таблицу мероприятий. Формулируя задачу, нужно одновременно и фрагментировать цель, и объединять группы мероприятий. Так, в перечне мероприятий Программы противодействия злоупотребления наркотиками и их незаконному обороту на 2001-2008 гг. имеется подзаголовок *«организационные и правовые мероприятия»*, который легко трансформировать в задачу *«совершенствование организационных и правовых основ борьбы с наркоманией»*.

5. Мероприятия программы. Первым шагом в рамках анализа мероприятий является проверка того, объединены ли они в группы в соответствие с задачами. Мероприятия должны быть приведены в табличной форме, чем обеспечивается взаимоувязка их с ответственными исполнителями, ресурсами и ожидаемыми результатами.

Второй шаг анализа – проверить соответствие мероприятий исходным понятиям – «мероприятие вообще» и «мероприятие целевой программы». Мероприятие должно быть достаточно конкретным, чтобы был ясен механизм его реализации, но в то же время формулировка «ремонт дома №5» также не подходит. Перечни конкретных объектов, на преобразование которых направлено то или иное мероприятие, следует давать в приложении к программе.

То, что указывается как мероприятие городской программы, зачастую лишь отражает текущую работу: *«систематический анализ исполнения федерального закона»*, *«обеспечение координации деятельности...»* и т.д. Одно из мероприятий программы «Русский язык» – *«внедрение авторских методик обучения русскому языку в общеобразовательных учреждениях города»*. В данном случае мероприятием в строгом смысле слова было бы

создание экспертного (или общественного) совета по внедрению авторских методик.

Если мероприятие предполагает специальное финансирование, необходим также третий шаг анализа – анализ его соответствия статьям бюджетных расходов. В частности, относительно мероприятия «*Организация информационной компании «ТОС – ячейка гражданского общества»*» сложно однозначно определить, расходы по каким статьям бюджетной классификации являются допустимыми. В частности, в нашей практике возникал вопрос, возможно ли направить эти средства на издание сборника научных работ и нормативных документов по общественному самоуправлению.

6. Показатели и ожидаемые результаты. Данный раздел городской программы – наиболее сложный в плане корректного исполнения и в то же время наиболее важный, поскольку является одним из главных отличий программно-целевого подхода от текущей деятельности.

В проанализированных нами программах показатели иногда отсутствовали, но имелись ожидаемые результаты.

На наш взгляд, показатели должны соответствовать задачам как срединному элементу между целью и мероприятиями. В идеале должен проверяться эффект от каждого мероприятия; для этого могут быть использованы оценочные листы, раздаваемые участникам, либо социологический опрос. Все же в текст программы этот момент включать не следует – документ получится громоздким. Эффект от программы в целом рекомендуется описывать в разделе «ожидаемые результаты».

Ожидаемый результат должен содержать два числовых значения – исходное и прогнозное. Если невозможна объективная оценка результата, следует шире использовать возможности социологии в определении степени удовлетворенности условиями жизни. Если способ количественного выражения результата остается неясен, его лучше изложить в «гуманитарном» введении к программе.

При разработке систем показателей нужно стремиться к тому, чтобы показатели бы интегрированы друг с другом. В этом случае в каждый момент времени можно будет утверждать, что программа выполнена на столько-то процентов. Еще более сложная задача – определить, в какой мере та или иная программа способствует увеличению индекса развития человеческого потенциала.

Таким образом, логико-содержательный анализ программного документа позволяет внести в него коррективы и тем самым обеспечить полномасштабную реализацию программно-целевого подхода, в основе которого лежит обеспечение взаимосвязи между целью, задачами, мероприятиями и показателями.

В последних работах, посвященных целевым программам, все больше внимания начинает уделяться алгоритмизации процесса их разработки. Проводится очевидная параллель между компьютерным и социальным программированием. В частности, М.П. Силич предлагает создавать целевые

программы на основе объектно-ориентированного подхода¹. Ценность данного подхода состоит в том, что разрабатываются универсальные «библиотеки классов», при наличии которых составление новой программы представляет собой всего лишь выбор совокупности необходимых библиотек и их частичное видоизменение в соответствии с конкретными условиями.

Первым шагом на пути к созданию тезаурусов направлений программного регулирования, целей, задач и т.д. является их типологизация. В частности, программы социальной направленности можно подразделить на два типа: программы социальной защиты и социального развития. В результате не допускается смешения целей (например, поддержка детей-сирот и одаренных детей в одной программе) и задается новый вектор привычным программам развития предпринимательства, молодежной политики, массового спорта и т.д.

Мероприятия можно подразделить на четыре типа: исследовательские, информационные, организационные и материального обеспечения. Данная типологизация основана на том, что программно-целевой подход предполагает одновременный учет этих четырех моментов. Во-первых, это детальное изучение объекта, внедрение в практику периодических мониторингов его состояния с целью контроля значений показателей. Во-вторых, это борьба за лояльность потребителя, положительные оценки деятельности власти, для чего необходимо влиять на его сознание через буклеты, социальную рекламу, общественные слушания и т.д. В-третьих, это удачные организационные решения, когда баланс интересов различных влиятельных групп ведет к менее затратному устранению проблем (например, пожилые бизнесмены учат молодых, несовершеннолетние правонарушители отдыхают в одном детском лагере с кадетами). В-четвертых, это расходование средств на те нужды, которые по различным причинам не приняты во внимание в рамках текущего финансирования. В целом знание данной типологии и детализация ее в рамках тезауруса позволяет увидеть и заполнить «белые пятна» в перечне мероприятий вновь разрабатываемых программ.

В литературе приводятся различные типологии показателей. Так, в международной практике принято выделять показатели затрат, выпуска, результативности и экономической эффективности². Предлагаемая нами упрощенная типология показателей включает три группы: 1) количественные, непосредственно измеряющие результат выполнения мероприятия в килограммах, штуках, кубометрах и т.д.; 2) социального эффекта, отражающие последствия от выполнения мероприятия – например, аварийность дорог, демографическая ситуация, миграция, преступность; 3) удовлетворенности, характеризующие субъективную оценку выполнения мероприятия. Учет данной типологии позволяет понять связь между мероприятиями и ожидаемыми результатами, а также дополнить программу

¹ Силич М.П. Технология разработки целевых программ на основе объектно-ориентированного подхода. – Томск: Томск. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2007. – 208 с.

² Кочкаров Р.А. Указ. соч. – С.46.

социологически измеряемыми параметрами, которые обычно упускаются из вида.

В заключение необходимо сказать еще об одном, пожалуй, важнейшем условии успешного внедрения программно-целевого подхода в практику муниципального управления – необходимости соответствующей подготовки управленческих кадров. Как правило, муниципальный служащий – профессионал своего дела умеет успешно решать проблемы, выполнять порученные ему задания, однако при этом далеко не всегда он способен осознавать цели деятельности, мыслить в категориях показателей качества жизни. Соответственно, чтобы разрабатывать муниципальные программы в соответствии с требованиями научности без обращения к сторонним исполнителям, необходимо сформировать – в том числе путем разработки особой городской программы – муниципального служащего нового типа, обладающего широким кругозором, компетентного, способного не только действовать по образцу, но и предлагать новые модели действия, решать стратегические задачи.

Харченко Константин Владимирович

кандидат социологических наук, доцент кафедры социальных технологий Белгородского государственного университета, заместитель директора муниципального учреждения «Институт муниципальных проблем»