УДК 338

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Ткачев Сергей Алексеевич кандидат экономических наук, заведующий кафедрой экономики и государственного и муниципального управления, Коми республиканская академия государственной службы и управления (167982, Россия, г. Сыктывкар, ул. Коммунистическая, 11).
E-mail: stkachev111@gmail.com

Аннотация

В статье рассматривается проблема формирования сбалансированной системы документов стратегического планирования муниципального уровня и ее соотнесения по целям, приоритетам и задачам со стратегическими документами федерального и регионального уровней в соответствии с действующим законодательством, регламентирующим сферу стратегического планирования территориального социально-экономического развития. Предлагается внесение изменений в состав и структуру документов, что позволит более полноценно решать задачи стратегического планирования муниципальных образований

Ключевые слова: *стратегия, социально-экономическое развитие, стратегическое планирование, муниципальное образование, прогнозирование, целеполагание, планирование, программирование.*

Развитие стратегического планирования на муниципальном уровне тесно связано с процессами в этой сфере, происходящих на как на уровне субъекта Российской Федерации, так и на федеральном уровне. Это определяется, прежде всего, тем, что настоятельная необходимость создания в стране системы стратегического планирования, пронизывающей все уровни власти, многократно доказывалась ведущими отечественными учеными-экономистами (Е.А. Анимица, П.А. Минакир, В.Е. Рохчин и др.) [1, 2, 3]. Кроме того, давно назрела необходимость разработки и законодательного закрепления единых требований к системе стратегического планирования социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, поскольку отсутствие такого закрепления часто вызывало рассогласованность содержания стратегических документов и, как следствие, их невыполнимость, либо декларативность.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ-172) частично решил эту проблему, поскольку ввел единую систему стратегического планирования в стране, в которой все документы стратегического планирования на всех уровнях должны быть согласованы по целям, задачам, приоритетам и показателям достижения целей.

Однако, уже на стадии его обсуждения, принятия и первых этапов реализации появились многочисленные критические замечания как экспертного сообщества, так и практиков – представителей органов власти федерального, регионального и муниципального уровней, ответственных за реализацию ФЗ-172 в соответствующих сферах.

Не вдаваясь в детали этой критики, касающиеся таких вопросов, как фактическая неопределенность термина «стратегическое планирование» в законе, отсутствие в

нем социальных ориентиров и ценностей, являющихся основой постановки долгосрочных стратегических целей и т.п., отметим, что к числу весьма существенных недоработок закона следует отнести несовершенство системы документов стратегического планирования, разрабатываемых и реализуемых на муниципальном уровне.

В соответствии с п. 5. ст. 11 ФЗ-172 к ним относятся:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальная программа.

Закон не определяет, какие из этих документов относятся к документам целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Соответственно, возникает вопрос: каким образом и какие именно документы следует соотносить при разработке с документами регионального и федерального уровня в целях реализации принципа сбалансированности, предусмотренного ФЗ-172.

Кроме того, в ст. 39 ФЗ-172 указывается, что к обязательным документам стратегического планирования муниципального уровня относятся только документы бюджетного планирования и прогнозирования, необходимость разработки которых предусмотрена Бюджетным кодексом Российской Федерации – прогноз социально-экономического развития муниципального образования, бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период и муниципальная программа. Разработка стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана по ее реализации является в соответствии с законом правом, а не обязанностью муниципального образования.

Таким образом, ФЗ-172 практически не проясняет ситуацию с составом и структурой документов стратегического планирования муниципального уровня и не дает ответа на вопрос каким образом и в каких документах должны быть реализованы принципы и задачи стратегического планирования, хотя на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации данная задача законом по сути решена.

В связи с вышеизложенным было бы целесообразно внести некоторые рекомендации, касающиеся состава и структуры документов стратегического планирования муниципального уровня.

Предлагаемая система документов стратегического планирования муниципальных образований прежде всего направлена на возможность реализации на муниципальном уровне принципов и задач стратегического планирования, определенных ФЗ-172. На наш взгляд, перечень документов муниципального стратегического планирования, предусмотренный ФЗ-172, явно не полный, поскольку не позволяет в первую очередь реализовывать два важнейших принципа:

- Принцип сбалансированности (п.5. ст. 7 ФЗ-172) – поскольку фактически отсутствуют регламентированные механизмы согласования стратегических документов на разных уровнях;
- Принцип единства и целостности (п. 2. ст. 7 ФЗ-172) – так как отсутствие механизмов согласования приводит к нарушению единства методологии стратегического планирования и может приводить к дублированию целей, задач и мероприятий.

В связи с этим возникает необходимость привести состав и структуру документов стратегического планирования муниципального уровня в соответствие со структурой стратегических процессов, определенных ФЗ-172, и предусмотреть наличие в ней документов целеполагания, прогнозирования, планирования, программирования и контроля. В настоящее время, ФЗ-172 не определяет, какие документы муниципального уровня к каким процессам относятся.

В целях совершенствования системы стратегического планирования муниципальных образований можно рекомендовать следующую структуру документов.

Документы прогнозирования. Они определяют деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития муниципальных образований [4]. К ним относятся:

1. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

Прогнозирование социально-экономического развития муниципального образования, как вероятностная модель будущего, представляет собой систему научно обоснованных количественных и качественных характеристик темпов и пропорций развития муниципалитета, динамики и структуры производства товаров и услуг, демографических и социальных показателей, баланса ресурсов производства и потребления.

Прогноз представляет собой анализ существующих тенденций социально-экономического развития муниципалитета.

С помощью прогноза планируются доходы местного бюджета, в соответствии с программами, проектами и планами мероприятий определяются объемы расходных обязательств, необходимые для реализации задач, поставленных в документах социально-экономического планирования [4, 5].

Наличие прогноза социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочную перспективу предусмотрено ст. 173 Бюджетного кодекса российской Федерации и п. 5. ст. 11 ФЗ-172 в качестве документа стратегического планирования, разрабатываемого на муниципальном уровне. При разработке прогноза используются данные анализа социально-экономического положения муниципального образования, федеральных и региональных прогнозов. Результаты прогнозирования лежат в основе разработки документов целеполагания, планирования и программирования. Это ключевое звено системы документов стратегического планирования на муниципальном уровне.

2. Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период.

Это документ, содержащий прогноз основных характеристик местного бюджета, показатели финансового обеспечения муниципальных программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджет муниципального образования, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период [6].

В соответствии со ст. 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается каждые три года на шесть и более лет на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования на соответствующий период. Бюджетный прогноз разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития муници-

пального образования на долгосрочный период и может быть изменен с учетом изменения последнего.

Наличие данного документа в структуре документов стратегического планирования регламентировано п. 5. Ст. 11. ФЗ-172. Бюджетный прогноз является основой для разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования и муниципальных программ.

Документы целеполагания. Предназначены для определения направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития муниципального образования. Целеполагание является определяющим моментом в стратегическом планировании. Целеполагание даёт возможность скоординировать приоритеты развития, найти их концептуальную основу, правильно сконцентрировать ресурсы на главных направлениях, распределить их с учётом перспектив развития, выявить приоритетные программы и проекты [7]. К документам целеполагания относятся следующие.

1. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования.

Это документ, определяющий долгосрочную политику деятельности органов местного самоуправления в различных областях и сферах экономической и социальной жизни муниципального образования, согласованную с интересами бизнес-сообщества, населения и стратегическими целями региона.

Положения Стратегии представляют собой действие или группу действий, которые, будучи внедренными, могут помочь реализовать видение и цели муниципального экономического развития.

В Стратегии декларируется выбор в пользу оптимальной модели развития муниципалитета на основе комплексного анализа социально-экономической ситуации, оценки влияния внешних и внутренних факторов в различных сценарных условиях.

Основу для разработки Стратегии составляют прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период и бюджетный прогноз на долгосрочный период.

Стратегия – документ, составляющий «ядро» системы стратегического планирования муниципалитета, обеспечивающий связи между различными видами планирования и являющийся основой для транслирования целей и задач в набор программных инструментов и механизмов.

При подготовке муниципальной Стратегии необходимо опираться на специфические для муниципального образования способы решения вопросов и проблем, вопросов, которые определяют место муниципального образования в регионе и стране. Такой подход позволит выделить ключевые проблемы и пути их решения, сузить круг рассматриваемых универсальных для всех муниципалитетов, проблем, позволит повысить качество документа, а также позволит жителям муниципалитета более объективно оценивать качество муниципального управления.

2. Стратегии развития отдельных отраслей экономики или социальной сферы муниципального образования.

Отраслевая стратегия – документ, определяющий систему стратегических целей и приоритетных направлений долгосрочного развития отдельной отрасли экономики или социальной сферы муниципального образования, а также задач, которые необходимо решить для достижения поставленных целей.

По целям и структуре отраслевая стратегия сходна с «интегральной» стратегией социально-экономического развития муниципального образования, но, в отличие от

нее, она охватывает только отдельную сферу муниципальной экономики или социальной сферы.

Увязка отраслевых стратегий и бюджетного планирования осуществляется через индикаторы развития отраслей, которые должны быть отражены в муниципальных целевых программах, индикативном плане социально-экономического развития муниципального образования и бюджете муниципального образования.

В муниципальном образовании могут быть разработаны отраслевые стратегии по следующим направлениям:

- инвестиционная политика;
- социальная политика и содействие занятости населения;
- муниципальная собственность и земельные ресурсы;
- жилищно-коммунальное хозяйство, муниципальная инфраструктура и благоустройство;
- бюджет города и финансы;
- образование;
- молодёжная политика;
- культура;
- туризм;
- физическая культура и спорт;
- безопасность и экологическая ситуация.

При разработке отраслевых стратегий важно, чтобы они соотносились с соответствующими отраслевыми стратегиями регионального и федерального уровней.

Особенностью разработки стратегии развития отдельной отрасли экономики или социальной сферы является необходимость учета целей и задач общей стратегии развития муниципального образования, а также стратегий и программ развития отдельных отраслей, подготовленных на федеральном и региональном уровне.

Документы планирования. Определяют деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений достижения целей и приоритетов социально-экономического развития муниципального образования, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания [8, с. 40]. К ним относятся следующие документы.

1. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования разрабатывается на основе положений стратегии социально-экономического развития муниципального образования на период реализации стратегии с учетом содержания документов стратегического планирования регионального уровня.

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования представляет собой основной комплекс инструментов, обеспечивающий реализацию стратегии, с помощью разработки, выполнения и мониторинга отдельных программ, проектов и мероприятий, являясь одним из основных факторов повышения эффективности муниципальной системы стратегического планирования и управления.

Главный принцип формирования Плана мероприятий заключается в реализации эффекта взаимодополняемости и взаимной поддержки различных стратегических действий [9].

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования:

- устанавливает целевые ориентиры по задачам стратегии в комплексе с показателями эффективности программ;
- позволяет скоординировать мероприятия по целям, задачам и приоритетности их реализации;
- увязывает по срокам, финансовым, трудовым, материальным и прочим ресурсам реализацию стратегических приоритетов социально-экономического развития муниципального образования;
- является удобным управленческим инструментом программно-целевого планирования бюджета муниципального образования.

План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, в соответствии с п.3. ст. 36 ФЗ-172 содержит:

1) этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии и текущего периода бюджетного планирования) и три - шесть лет (для последующих этапов и периодов);

2) цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;

3) показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии;

4) комплексы мероприятий и перечень муниципальных программ, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития муниципального образования, указанных в стратегии;

5) иные положения, определенные органами местного самоуправления, ответственных за реализацию стратегии [9].

2. Среднесрочный финансовый план муниципального образования.

В соответствии со ст. 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации под среднесрочным финансовым планом муниципального образования понимается документ, содержащий основные параметры местного бюджета.

Среднесрочный финансовый план муниципального образования ежегодно разрабатывается по форме и в порядке, которые установлены местной администрацией муниципального образования, и должен соотноситься с Планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования и муниципальными программами.

Проект среднесрочного финансового плана муниципального образования утверждается местной администрацией муниципального образования и представляется в представительный орган муниципального образования одновременно с проектом местного бюджета.

Значения показателей среднесрочного финансового плана муниципального образования, основных показателей проекта местного бюджета должны соответствовать друг другу и соотноситься с показателями документов стратегического планирования.

3. Документ территориального планирования (схема территориального планирования муниципального района, генеральный план городского округа)

Важнейшей частью государственной системы управления развитием территорий является механизм запланированных решений в документах территориального планирования. Согласно Градостроительному кодексу, решения документов террито-

риального планирования должны базироваться на стратегических документах социально-экономического планирования.

Территориальное планирование не только «не свободно» от социально-экономического планирования, но более того – опирается на него путем учета соответствующих программ либо путем предъявления социально-экономических, экологических и иных компонентов планирования в составе обосновывающих материалов к проектам территориального планирования и определяет требования, которым должно соответствовать содержание стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Помимо этого, реализация документов территориального планирования, по причине несоответствия пространственных решений стратегическим ничем не обеспечена. По мнению аналитиков Института территориального планирования «Град» А.А. Романова и И.М. Пеньевского, в сфере управления развитием территорий в настоящее время существуют две важнейшие проблемы:

1. решения документов социально-экономического планирования не имеют строгой привязки к пространственным характеристикам планируемых процессов, что влияет на качество принимаемых решений;

2. решения документов территориального планирования не обеспечены анализом, способствующим их реализации, в том числе источников финансирования мероприятий [9].

Эти две проблемы можно решить, если документы стратегического социально-экономического планирования и градостроительного проектирования разрабатываются во взаимосвязи, и дополнены экономическим анализом и решениями, касающимися их реализации. Если речь идет о планировании, переходящем в стадию реализации, то развитие общества не может планироваться без территориальной, пространственной компоненты.

Это относится к показателям, которые рассчитываются при прогнозировании и планировании социально-экономического развития муниципального образования по каждому из возможных сценариев. Состав показателей стратегии должен быть таким, чтобы при дальнейшей разработке документа территориального планирования все долгосрочные приоритеты, цели и задачи развития муниципального образования были преобразованы в комплекс соответствующих пространственных решений.

Любой вид планирования рано или поздно должен завершаться подготовкой документов территориального планирования как системы взаимосвязанных градостроительных «пространственных» и социально-экономических «непространственных» решений.

Документы программирования. Определяют деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации муниципальных программ, направленную на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития муниципального образования, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания и планирования.

К таким документам относятся **муниципальные программы.**

В соответствии с ФЗ-172, муниципальная программа - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования;

Разработка муниципальных программ осуществляется исходя из принципов:

- долгосрочных целей социально-экономического развития **муниципального образования** и показателей (индикаторов) их достижения, определенных в программе комплексного социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период;
- наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития и объема бюджетных ассигнований бюджета **муниципального образования**;
- установления для муниципальной программы измеримых результатов ее реализации (конечных и непосредственных результатов);
- определения структурного подразделения администрации **муниципального образования**, ответственного за реализацию муниципальной программы, достижение конечных результатов;
- наличия у ответственных исполнителей и соисполнителей государственной программы полномочий, необходимых и достаточных для достижения целей муниципальной программы;
- проведения регулярной оценки эффективности реализации муниципальных программ, с возможностью их корректировки или досрочного прекращения.

Муниципальная программа как правило включает в себя подпрограммы, направленные на решение конкретных задач в рамках муниципальной программы. Деление муниципальной программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых в рамках муниципальной программы задач. Муниципальная программа утверждается нормативным правовым актом администрации **муниципального образования**.

В современных условиях муниципальные программы являются основным инструментом реализации стратегий социально-экономического развития и основой формирования бюджета муниципального образования. Таким образом, они являются одним из основных звеньев в системе документов муниципального стратегического планирования.

В ряде субъектов Федерации помимо муниципальных программ обязательным документом стратегического планирования является также **комплексный план по реализации муниципальной программы.**

Документы мониторинга и контроля. Определяют деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития муниципальных образований [9].

К таким документам могут быть отнесены **ежегодные отчеты о выполнении плана по индикаторам и контрольным событиям программ** и **ежегодный сводный доклад о реализации Стратегии муниципального образования.**

Для повышения объективности и качества контроля и мониторинга было бы целесообразно включить в перечень таких документов также **Индикативный план.**

Индикативный план представляет собой документ, в котором отражена система целевых индикаторов социально-экономического развития муниципального образования. Он позволяет проводить мониторинг и оценку достижения запланированных целей и задач посредством сравнения поэтапных результатов со стартовыми значениями целевых показателей (индикаторов).

Индикаторы – это конкретные количественные и качественные параметры измерения использованных ресурсов, области влияния и достигнутых результатов развития, используемые для отслеживания деятельности программы или отдельного проекта.

Индикативный план служит инструментом, на основании которого проводится мониторинг (контроллинг) реализации основных документов стратегического планирования, а также служит основой для подготовки остальных документов мониторинга и контроля, а также внесения изменений и корректировок в действующие документы стратегического планирования

Таким образом, рекомендуемая система документов стратегического планирования представляет собой полноценный комплекс инструментов, четко разделенных по функциям и соотносимых с соответствующими документами стратегического планирования регионального и федерального уровня.

Существующая на сегодняшний день структура стратегических документов не выполняет, на наш взгляд, всех необходимых функций, достаточно ограничена по охвату решаемых проблем и, что наиболее важно, малопонятна как для жителей муниципалитетов и иных стейкхолдеров, так и для самих разработчиков стратегий. В предлагаемом варианте, который совмещает действующую во многих муниципалитетах систему документов с рекомендуемой ФЗ-172, несмотря на рост количества составляющих, более ярко выражены целевые функции каждого из них и взаимосвязи между ними.

Кроме того, рекомендуемая схема документов позволяет более эффективно реализовывать основные принципы стратегического планирования, соотносить и согласовывать основные этапы стратегического планирования между уровнями управления на соответствующей стадии разработки тех или иных документов, а также улучшает процесс координации деятельности по стратегическому планированию в муниципальном образовании, повышает объективность мониторинга и контроля документов стратегического планирования.

Литература

1. *Анимица Е.Г.* Стратегическое планирование развития территории: сущность, основные принципы, проблемы // Известия Уральского государственного экономического университета. 2005. № 12. С. 87–95.
2. *Минакир П.А.* Мифы и реальность пространственных экономических диспропорций // Федерализм. 2011. № 1. С. 43–56.
3. *Рохчин В.Е., Знаменская К.Н.* Стратегическое территориальное планирование в современной России: состояние, проблемы и первоочередные задачи научного обеспечения. – СПб: ИРЭ РАН, 2000. – 42 с.
4. *Гаганов А.* Процесс стратегического планирования: правовой аспект // Центр научной политической мысли и идеологии [Электр. Ресурс]. http://rusrand.ru/
5. *Игнатова Т.В., Иванова Д.Е.* Анализ основных показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Ростовской области // Научные труды Вольного экономического общества России. 2014. Т. 184. С. 196-202.
6. *Петрова Е.М.* Планирование как основа управления муниципальным социально-экономическим развитием // Управление экономическими системами. 2011. № 4. С. 24–28.
7. *Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Патрушев В.И. и др.* Основы социального управления. /Под ред. В. Н. Иванова. – М.: Высш. шк., 2001.

8. *Марача В.Г.* Региональное стратегическое планирование: основные подходы и условия реализации // Проблемы теории и практики управления. 2008. № 11. С. 35–42.
9. *Романов А.А., Пеньевский И.М.* Реализация генерального плана на основе комплексного подхода к разработке документов социально-экономического и территориального планирования // Стратегическое планирование в регионах и городах России: доклады участников XI Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург. 22-23 октября 2012 г. / под ред. Б. С. Жихаревича. – СПб.: Леонтьевский центр - 2012. – 235 с. – С. 59-64;

Tkachev Sergey Alekseevich, Candidate of Economic Sciences, head of the department of economy and public and municipal administration, Komi republican academy of public service and management (11, Kommunisticheskaya St., Syktyvkar, 167982, Russian Federation). E-mail: stkachev111@gmail.com

IMPROVEMENT OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS FOR MUNICIPAL LEVEL

Abstract

The problem of the formation of a balanced system of strategic planning at the municipal level documents and its correlation on goals, priorities and objectives with the strategic documents of the federal and regional levels, in accordance with the applicable legislation regulating the sphere of strategic planning of territorial socio-economic development. Proposed changes to the composition and structure of the document, which will more fully meet the challenges of the strategic planning of municipalities

Keywords: *strategy of social and economic development, strategic planning, municipal, forecasting, goal setting, planning, programming.*