УДК 332.145

А. Н. Соломахин,
Б. А. Трахтенберг

СИСТЕМА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО — ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ И ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

В настоящее время наблюдается повышенный интерес к проблеме формирования системы программно-целевого планирования (ПЦП) муниципальных образований. В связи с этим в статье обосновывается содержание системы ПЦП, необходимость решения и постановка задачи совершенствования научных методов и разработки методических рекомендаций, обеспечивающих учёт факторов, влияющих на процесс планирования социально-экономического развития муниципального образования.

Ключевые слова: *программно-целевое планирование, система, элемент, муниципальное образование, социально-экономическое развитие.*

UDK 332.145

A. N. Solomakhin,
B. A. Trakhtenberg

THE SYSTEM OF PROGRAM-TARGET PLANNING OF SOCIO — ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FORMATIONS OF RUSSIA AND THE FACTORS INFLUENCING OF ITS EFFICIENCY

At the present time there has been an increased interest in the problem of the formation of the system of programme-target planning (CKD) of municipal formations. In connection with this in the article the contents of the system of CKD, the need for a decision and statement of the problem of perfection of the scientific methods and development of policy recommendations that take into account the factors influencing the planning process of socio-economic development of the municipality.

Key words: performance-based planning system, an element of the municipal formation, the socio-economic development.

Отличительной особенностью процесса разработки плановых документов в муниципальных образованиях является сосуществование различных и относительно независимых друг от друга видов планирования, что порождает проблему обеспечения взаимосвязи и согласования содержания этих документов планирования. Вместе с тем, оценка содержания процесса планирования социально-экономического развития (СЭР) в муниципальных образованиях позволяет утверждать, что, несмотря на относительную независимость различных видов планирования, все они как элементы системы программно-целевого планирования функционально взаимосвязаны и образуют различные уровни планирования (рисунок 1).

1-й уровень, — *социально-экономическое планирование развития муниципального образования*, которое обеспечивает разработку долгосрочных и среднесрочных документов планирования СЭР (стратегии и программы развития);

2-й уровень, — *планирование развития экономики, бюджетное и территориальное планирование* развития муниципального образования, которые включают в себя в основном разработку краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных документов планирования, к которым относятся:

– *планирование развития экономики* основанное на привлечении инвестиций и реализации различных инвестиционных проектов (ИП), которые реализуются за счёт средств, привлекаемых частными инвесторами [1];

[1] При реализации ИП имеющих статус особо значимых для экономики субъекта федерации,

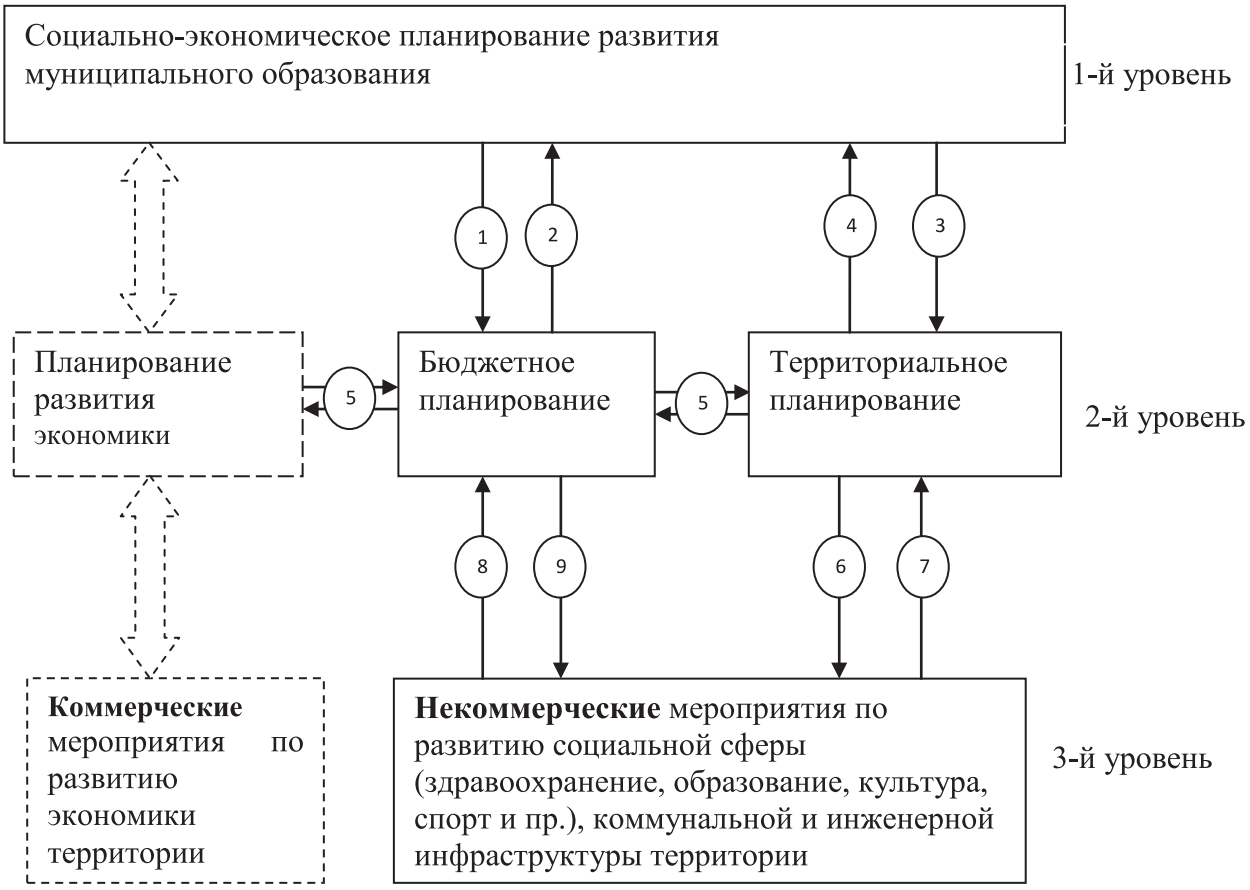


Рис. 1. Система программно-целевого планирования и взаимосвязи между различными видами планирования муниципального образования

– *бюджетное планирование,* — бюджет на очередной финансовый год [1] и прогноз социально — экономического развития муниципального образования [2] (на период не менее 3-х лет), адресная инвестиционная программа (АИП) [3], долгосрочная целевая программа (ДЦП) [4], ведомственные целевые программы (ВЦП) [5], доклады о результатах и основных направлениях деятельности (на период не менее 3-х лет). Кроме того, в рамках бюджетного планирования формируются документы, обеспечивающие бюджетирование по услугам: реестр муниципальных услуг (работ), муниципальное задание, оценка потребности в муниципальных услугах в натуральном и стоимостном выражении, стандарты качества услуг.

– *территориальное планирование,* — схема территориального планирования му-

могут быть определены меры компенсации части затрат по реализации ИП за счёт «выпадающих доходов» региона

[1] Утверждается представительным органом в соответствии с положениями ст. 181 БК РФ

[2] Формируется с учётом положений: ст. 173 БК РФ, Федерального закона №115-ФЗ от 22 июля 1995 г., постановления Правительства РФ от 22 июля 2009 г. №596, а также законодательных и правовых норм относительно субъекта федерации в состав которого входит муниципальное образование

[3] АИП разрабатывается для осуществления бюджетных инвестиций из бюджета соответствующего уровня и носит рекомендательный характер, поэтому её применение должно регулироваться отдельным правовым актом муниципального образования

[4] Применение ДЦП определено в ст. 179 БК РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, срок реализации 3 года, если бюджет муниципального образования принят на один год, или 6 лет, если бюджет принимается на 3 года

[5] В соответствии со ст. 179 п.3 БК РФ порядок разработки, согласования, утверждения и реализации ВЦП устанавливает местная администрация в процессе составления бюджета и в сроки, установленные в Положении о бюджетном процессе муниципального образования

ниципального района, генеральный план поселения (городского округа) на срок до 15–20 лет [1], план реализации документов территориального планирования муниципального образования на срок 3–5 лет с ежегодной подготовкой в проект бюджета в части реализации первоочередных проектов. Для обеспечения реализации процесса реализации документов территориального планирования принимаются: правила землепользования и застройки, а также документация по планировке территории;

3-й уровень, — среднесрочные программы и годовые планы реализации мероприятий по СЭР территории, которые условно делятся на две большие группы содержащие «коммерческие» и «некоммерческие» мероприятия.

Необходимо отметить, что стратегические цели и задачи, определяемые *на первом уровне* системы планирования СЭР муниципалитета, должны быть детализированы в документах планирования отрабатываемых на втором и третьем уровнях планирования. Если определять приоритетность в разработке документов планирования муниципального образования, то, безусловно, документы планирования СЭР муниципального образования необходимо поставить на *первый уровень иерархии*, поскольку этот вид планирования включает в себя все аспекты деятельности определённые полномочиями органов муниципальной власти и считается комплексным и наиболее сложным. Все остальные виды планирования в муниципальном образовании должны опираться, в первую очередь, на содержание документов планирования СЭР.

Вместе с тем, при реализации процесса планирования СЭР необходимо учитывать содержание существующих документов бюджетного и территориального планирования, поскольку они позволяют определить конкретные расходные обязательства и бюджетные ограничения на период планирования (связь 1 и 2, рисунок 1), а также конкретные объекты (объёмы) строительства и территориальные ограничения в развитии (связь 3 и 4, рисунок 1).

Основные инструменты (программы, планы, проекты, бюджет и муниципальные задания), обеспечивающие реализацию СЭР муниципального образования, прямо или косвенно связаны с экономическим, территориальным и бюджетным планированием, следовательно, эти виды планирования должны находиться на втором уровне иерархии. Так, например, при разработке бюджета и плана реализации документа территориального планирования на среднесрочную перспективу, необходимо выполнять их согласование, а затем и координацию мероприятий по срокам и выделяемым ресурсам (связь 5, рисунок 1.2) [2].

В этой связи, планирование реализации мероприятий по развитию коммунальной инфраструктуры или каких либо иных мероприятий [3], образует *третий уровень иерархии* планирования, поскольку он является зависимым от документов бюджетного и территориального планирования отрабатываемых на втором уровне иерархии. Так, например, план реализации схемы территориального планирования отрабатыва-

[1] Долгосрочные документы территориального планирования, к которым относятся схемы территориального планирования и генеральные планы развития территории из-за технической сложности различных изысканий разрабатываются специализированными проектными организациями. Как правило, разработка этих документов не входит в исключительную компетенцию администрации муниципального образования, поскольку в соответствии с частью 6 ст. 27 ГрК РФ определяется обязательная совместная разработка документов территориального планирования с органами государственной власти субъекта РФ при размещении на территории муниципальных образований объектов культурного наследия федерального или регионального значения. Публичные слушания по принятию этих документов не проводятся.

[2] Рассмотрим пример, когда в муниципальном районе, в соответствии с планом реализации схемы территориального планирования необходимо выполнить строительство газовой котельной. В этом случае при формировании бюджета или финансового плана необходимо учитывать расходные обязательства района связанные с подготовкой технической документации проекта, а также долю затрат муниципалитета на строительство при применении различных механизмов, связанных с участием в проекте региональных, федеральных или частных структур.

[3] Например, мероприятий по ремонту электросетей, газификации, строительству и/или капитальному ремонту объектов культуры, образования, спорта и пр.

емый на втором уровне иерархии, в числе всего прочего определяет, для каких объектов в ближайшие несколько лет требуется развитие коммунальной инфраструктуры (связь 6, рисунок 1).

Исходя из этого, в программе комплексного развития коммунальной инфраструктуры на третьем уровне определяется, какие конкретные объекты требуется построить (реконструировать) в период выполнения плана реализации схемы территориального планирования (связь 7, рисунок 1). По отношению с этим объектам в программе развития коммунальной инфраструктуры формируются расходные обязательства (связь 8), а затем определяются объёмы бюджетного финансирования инвестиционных проектов (связь 9).

Вместе с тем, необходимо отметить что, планирование развития экономики (рисунок 1) в существующей законодательной и нормативно-правовой базе связанной с планированием СЭР в муниципальных образованиях, а также в различных методических рекомендациях по согласованной подготовке и реализации документов планирования развития муниципальных образований, не выделяется как отдельный вид планирования [1].

Между тем, все предпосылки для выделения его в отдельный вид планирования существуют, поскольку «…содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства» [1] имеет исключительно важное значение и учитывается при формировании бюджета муниципального образования. В этой связи, практически во всех документах как долгосрочного и среднесрочного планирования СЭР в различных муниципальных образованиях РФ принято разделять мероприятия на «коммерческие» и «некоммерческие».

Коммерческие мероприятия это, как правило, различные инвестиционные проекты, направленные на развитие отраслей экономики и реализуемые за счёт средств, привлекаемых частными инвесторами, а *некоммерческие мероприятия*, это мероприятия по совершенствованию социальной сферы и инфраструктуры территории в рамках бюджетного и территориального планирования. Необходимо отметить, что развитие социальной сферы регламентируется различными строительными и санитарными правилами и нормативами (СНиП и СанПиН) и документами территориального планирования, поэтому определение первоочередных целей и задач развития в территориальном планировании, не представляет какой либо сложной задачи.

Оценка объёмов финансирования коммерческих и некоммерческих мероприятий планируемых к реализации в программах комплексного СЭР муниципальных образований показывает, что около 65–70 % средств направляется для реализации коммерческих мероприятий, обеспечивающих развитие различных отраслей экономики муниципального образования. Очевидно, что успешная реализация коммерческих мероприятий в рамках программ комплексного СЭР муниципальных образований ведёт к значительному росту доходов бюджета территории и выполнению социальных обязательств, принятых администрацией по некоммерческим мероприятиям и наоборот.

Вместе с тем, необходимо учитывать, что успешное планирование развития экономики существенно зависит от правильного определения миссии, цели и задач экономического развития муниципального образования. Однако решение задачи планирования развития экономики, в отличие от остальных видов планирования, в значительной степени носит неопределённый характер, как с силу отсутствия чёткой нормативно-правовой базы регулирующей этот процесс, так и в силу иных причин. К одной из таких причин можно отнести отсутствие или некорректное применение методов *Форсайта*, обеспечивающих оценку стратегических направлений социально — экономического развития территории, способных оказать решающее воздействие на развитие экономики и социальной сферы в средне- и долгосрочной перспективе. Форсайт ориентирован на определение возможных вариантов будущего, при этом основой для оценки этих вариантов является экспертный анализ. Основной вектор этой методологии направлен на более активное и целенаправленное использование знаний экспертов, участвующих в проектах [2].

[1] Гл. 3., ст. 14, п. 28, Федерального закона № 131-ФЗ от 16 сентября 2003 года.

Таблица 1

Пример формирования таблицы SWOT-анализа [1]

Сильные стороны	Слабые стороны
1. Крупный по численности населения. 2. Высокий образовательный потенциал. 3. Развитый научный потенциал. 4. Крупный индустриальный центр с диверсифицированной структурой. 5. Благоприятные природные условия для развития сельского хозяйства и относительно высокая доля в производстве отдельных видов сельскохозяйственной продукции. 6. Выгодное транспортное положение, благоприятствующее развитию межрегиональных экономических связей. 7. Развитая институциональная среда. 8. Значительный потенциал строительного комплекса. 9. Высокая степень насыщенности учреждениями банковской системы. 10. Наличие разведанных месторождений никелевых и золотоплатиновых руд как объект значительных инвестиций. 11. Объективные предпосылки развития туристско-рекреационной сферы.	1. Низкий уровень результативности социально-экономической системы. 2. Недостаточный уровень инвестиций в основной капитал. 3. Низкий уровень инвестиций в инновации. 4. Старопромышленный центр, слабо адаптированный к условиям развивающейся конкурентной среды. 5. Снижающаяся доля населения в трудоспособном возрасте. 6. Низкий уровень наблюдаемых доходов населения. 7. Низкий уровень обеспеченности детей дошкольными образовательными учреждениями. 8. Зависимость формирования финансовой основы территориального управления от внешних источников. 9. Высокий уровень теневых доходов. 10. Недостаточное внимание к сохранению культурного наследия. 11. Низкий уровень использования туристско-рекреационного потенциала.
Возможности	**Угрозы**
1. Инвестиционный спрос на никелевые месторождения. 2. Усиливающаяся потребность в широкомасштабной модернизации материально-технической базы экономики России. 3. Интеграция региона в национальное и мировое экономическое, научное и образовательное пространство. 4. Формирование и развитие в регионе инновационной системы. 5. Участие предприятий региона в реализации федеральных и областных целевых программ, ориентированных на реформирование и инновационное обновление промышленного и аграрного производства. 6. Становление и развитие института государственно-частного партнерства. 7. Устойчивый интерес национальных и иностранных инвесторов к отдельным видам экономической деятельности. 8. Рост спроса на образовательные услуги. 9. Вступление России в ВТО.	1. Финансовая интервенция. 2. Усиление межрегиональной конкуренции на рынках рабочей силы, инвестиций, товаров и услуг. 3. Усиливающийся дефицит рабочих кадров. 4. Ожидаемое обострение конкуренции на традиционных для воронежских предприятий товарных рынках в связи со вступлением России в ВТО. 5. Рост конкуренции на национальном рынке образовательных услуг. 6. Сохранение угроз безопасности личности. 7. Развитие «ненаблюдаемой» экономики.

[1] SWOT-анализ Стратегии Воронежской области, закон №207-ОЗ от 22.12.2011, стр. 24-25

Методология Форсайта вобрала в себя десятки традиционных и достаточно новых экспертных методов. Обычно в каждом из форсайт-проектов применяется комбинация различных методов, в числе которых логико-структурный подход (LFA), метод Дельфы, SWOT-анализ [1], мозговой штурм, построение сценариев, деревья релевантности и др.

В настоящее время при планировании СЭР общепринято определять миссию (основную цель) и задачи развития на основе результатов анализа и оценки СЭР территории с применением метода SWOT — анализа [25,26,27,28].

По результатам SWOT-анализа формируются данные, которые в сокращённом виде представлены в таблице 1. Анализ данных приведённых в этой таблице показывает, что при планировании СЭР муниципального образования существует значительная методологическая неопределённость, а, следовательно, и значительная вероятность ошибки в формировании миссии, цели и задач СЭР муниципального образования, а также основных направлений развития территории.

Так, например, при анализе 38-ми позиций информации по пунктам, приведённым в таблице 1 по двоичному признаку (влияет или не влияет, существует или не существует и т.д.), могут быть сформированы 2^{38} = 275877906944 вариантов вопросов.

Совершенно очевидно, что получить ответы на эти вопросы или хотя бы сформулировать их не представляется возможным, поэтому при формировании миссии и основных направлений развития экономики территории можно полагаться только на опыт и интуицию разработчиков.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время целеполагание в процессе планирования развития экономики муниципального образования в значительной степени носит интуитивный характер.

При отсутствии единого взгляда на логику планирования СЭР муниципального образования, можно выдвинуть гипотезу о том, что результативность реализации плановых документов СЭР в муниципальных образованиях, в значительной степени зависит от субъективных ошибок руководства администрации, ответственного за процесс целеполагания. Поскольку отправной точкой в планировании СЭР территории является определение основной цели, приоритетных направлений и задач, то для подтверждения выдвинутой гипотезы следует провести анализ логики планирования СЭР муниципального образования. С учётом этого, весь процесс планирования и управления социально-экономическим развитием в муниципальном образовании можно условно разделить на три уровня (рисунок 2).

Известно, что при планировании СЭР можно выделить три основные группы факторов, влияющие на применяемую в муниципальном образовании логику планирования, к ним относятся [3]:

- факторы внешней среды;
- факторы, обусловленные спецификой муниципального образования;
- факторы, связанные со спецификой процесса планирования.

Таким образом, *логика планирования должна включать в себя порядок разработки и согласования плановых документов СЭР, а также методы и способы, обеспечивающие определение основной цели и задач* (приоритетных направлений) СЭР исходя из обозначенных выше групп факторов.

Факторы внешней среды принято делить на две группы: прямого и косвенного воздействия, они являются наиболее сложными и должны оцениваться комплексно, поскольку *они определяют появление возможных угроз и преимуществ* СЭР. Вместе с тем, существует мнение, что факторы, обусловленные спецификой муниципального образования, являются определяющими (доминирующими) при выборе или формировании логики планирования.

Факторы, связанные со спецификой муниципального образования являются внутренними и определяются условиями реализации СЭР территории, т.е. его существующими в настоящее время сильными и слабыми сторонами. При этом экономическая и социальная составляющие могут принимать различные формы в зависимости от особенностей системы управления, текущего состояния и условий функциони-

[1] SWOT – это акроним слов Strengts (силы), Weaknesses (слабости), Opportunities (благоприятные возможности) и Threats (угрозы).

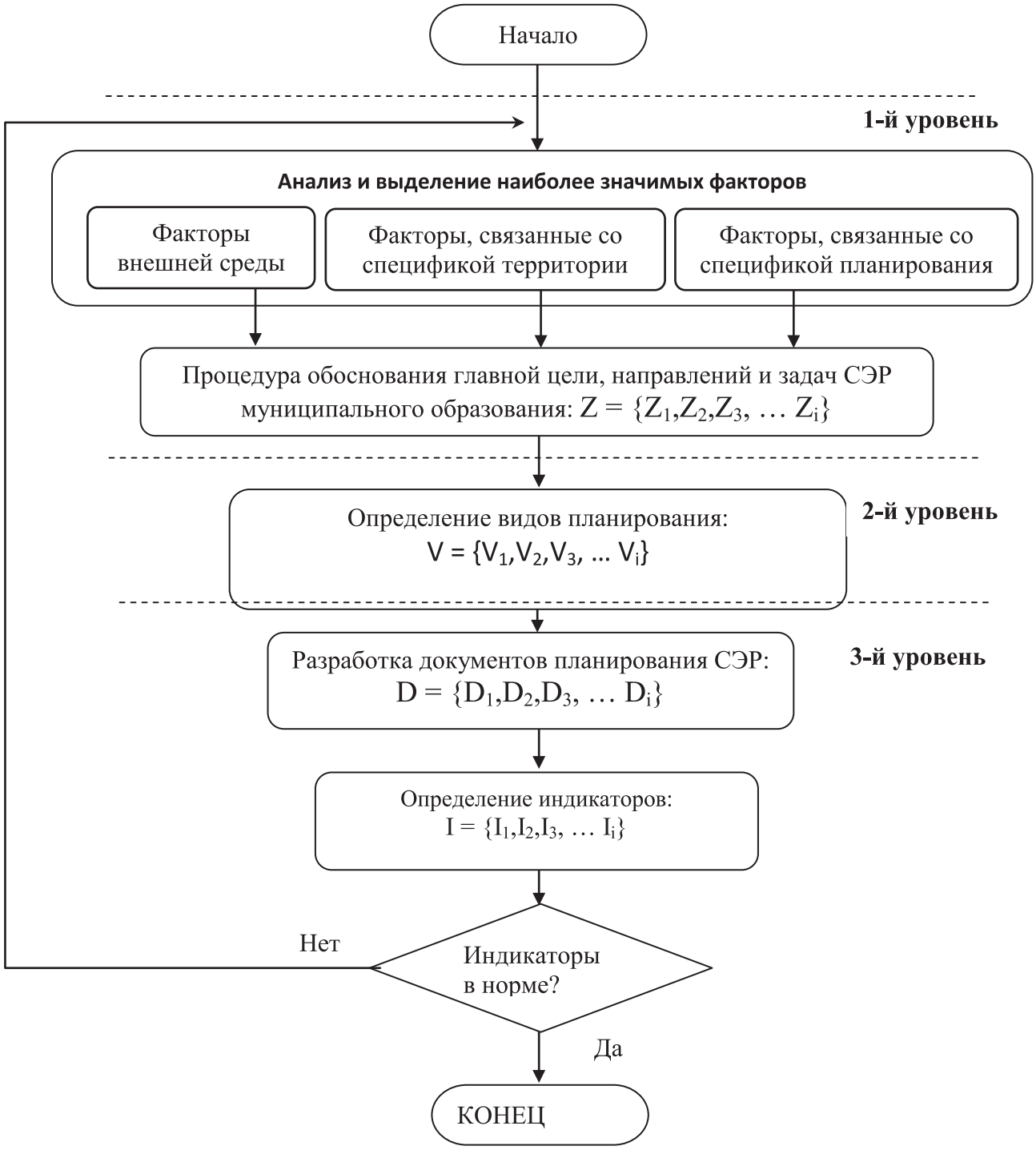


Рис. 2. Обобщённая схема планирования и управления социально — экономическим развитием муниципального образования

рования, местоположения и пр. Как правило, комплексная оценка этой группы факторов выполняется в процессе оценки и анализа социально-экономического состояния муниципального образования.

Факторы, связанные со спецификой планирования обуславливают логику планирования СЭР в муниципальных образованиях, поскольку во всех муниципальных образованиях региона она должна иметь одну и ту же структуру и соответствовать существующим методическим рекомендациям и типовым макетам, что также сказывается на выборе конкретного метода и вида планирования. Так, например, в планировании СЭР значительную роль играют программно-целевой подход и индикативный метод планирования.

На первом уровне, под руководством главы администрации муниципального обра-

зования, с учётом внешних и внутренних факторов формируется главная цель (Z), которая может быть достигнута путем реализации некоторого множества приоритетных направлений (задач), — Z_1, Z_2, Z_3, … Z_i.

На втором уровне, под руководством заместителей главы администрации (начальников отделов), определяются соответствующие направлениям (задачам) социально-экономического развития виды планирования $V = \{V_1, V_2, V_3, \ldots V_i\}$ [1] и порядок согласования плановых документов.

На третьем уровне (начальники отделов и их сотрудники), разрабатываются соответствующие определённым видам планирования документы, — $D = \{D_1, D_2, D_3, \ldots D_i\}$ и принадлежащие им индикаторы I_1, I_2, I_3,… I_i.

По результатам планирования разработчиком некоторого документа (D) социально-экономического развития [2], формируется система согласованных индикаторов $I = \{I_1, I_2, I_3,\ldots I_i\}$, обеспечивающая оценку эффективности и результативности реализации СЭР муниципального образования.

Если принятая система индикаторов соответствует цели и направлениям (задачам) СЭР муниципального образования то тогда цикл планирования и управления [3] заканчивается, в противном случае управление передаётся на 1-й уровень для повторного анализа и оценки основополагающих факторов, уточнения цели, приоритетных направлений и задач СЭР.

Анализ схемы планирования и управления приведённой на рисунке 2 показывает, что при нарушении логики планирования, а также при возникновении ошибок связанных с неправильной оценкой внешних и внутренних факторов на базе SWOT-анализа, величина вероятности реализации принятого документа планирования СЭР может являться очень низкой, что подтверждает выдвинутую гипотезу исследования.

С учётом проведенного выше анализа, возникает актуальная научная задача, которая заключается в необходимости совершенствования научных методов и разработки методических рекомендаций, обеспечивающих учёт факторов, влияющих на процесс планирования социально-экономического развития муниципального образования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Падилья Сароса Л. Ю., Методические рекомендации по согласованной подготовке и реализации документов планирования развития муниципальных образований / Л. В. Перцов, В. Ю. Прокофьев и др., — М.: Институт экономики города, 2010. — 112 с.

2. Информационный портал Наука, Форсайт (технология), [электронный ресурс]. URL: http://ru.science.wikia.com/wiki/Форсайт_(технология), (дата обращения 19.03.2012).

3. Падилья Сароса Л. Ю., Планирование экономического развития муниципальных образований / Л. Ю. Падилья Сароса — М.: Управление развитием территорий, №1, 2008, [электронный ресурс]. URL: http://www.gisa.ru/45576.html (дата обращения 22.02.2012).

[1] Экономическое, бюджетное, территориальное и пр., см. рисунок 1.

[2] Стратегия или программа комплексного СЭР муниципального образования

[3] Длительность цикла управления и планирования определяется горизонтом планирования