

УДК 338.266.4

РОЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Багинова В.М., Яковлева И.А., Жалсараева Е.А.

ФГБОУ ВПО Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления, Улан-Удэ, Россия (670013, Улан-Удэ, ул. Ключевская, 40в), e-mail: catiramak@mail.ru

В научной статье рассматриваются актуальные вопросы стратегического планирования социально-экономического развития территорий. Проведен критический анализ инструментов планирования социально-экономического развития на муниципальном уровне. Анализ современных программ социально-экономического развития показал необходимость применения системного подхода к разработке документов стратегического планирования в условиях реформирования бюджетного процесса. Отсутствие единства в определении содержания программ, значении ключевых показателей оценки качества разработки и реализации целей и задач программы, а также учете территориальных особенностей муниципальных районов (географических, социально-экономических и др.) обуславливает необходимость разработки мер по их совершенствованию. Авторами предлагается в качестве инструмента усовершенствования процесса планирования разработка и применение макетов программ социально-экономического развития.

Ключевые слова: региональное развитие, стратегическое планирование, программы социально-экономического развития, муниципальные образования.

ROLE OF STRATEGIC PLANNING IN SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY

Baginova V.M., Iakovleva I.A., Zhalsaraeva E.A.

East-Siberian State University of Technology and Management in Ulan-Ude, Russia (670013, Ulan-Ude, street Kluchevskaya, 40b), e-mail: catiramak@mail.ru

In the scientific article discusses current issues of strategic planning of socio-economic development of the territories. The critical analysis of planning tools of socio-economic development at the municipal level. Analysis of contemporary socio-economic development has shown the need for a systematic approach to the development of strategic planning documents in terms of reforming the budget process. Lack of unity in determining the content of programs, key performance indicators assess the quality of the design and implementation of the goals and objectives of the program, as well as taking into account territorial characteristics of municipalities (geographical, socio-economic, etc.) makes it necessary to develop measures to improve them. The authors proposed as a tool to improve the process of planning the development and application of models of socio-economic development.

Keywords: regional development, strategic planning, socio-economic development, municipalities.

Одним из стратегических приоритетов социально-экономического развития регионов Российской Федерации является эффективное и качественное территориальное управление. На региональном уровне особое место в его структуре отводится местному самоуправлению. В этих условиях стратегическое планирование становится не только основой других видов планирования, выступающих важнейшим элементом территориального развития, но и ориентирует на комплексный учет конкретных социально-экономических проблем.

Российский подход к современному стратегическому планированию муниципальных образований опирается на имеющиеся традиции долгосрочного территориального планирования с применением современных технологий, основанных на принципах и методах стратегического управления. Рост уровня и качества жизни населения в муниципальных

образованиях представляет собой главную целевую направленность в отечественной и зарубежной практике стратегического планирования, выступает как общая цель документов стратегического планирования. При планировании важен выбор приоритетов развития на основе использования резервов. Большая роль отводится определению типа стратегии в реализации процедуры планирования.

В современной литературе и действующем законодательстве нет единого мнения в понятийном аппарате территориального управления, планирования и прогнозирования, который должен обеспечивать однозначно понимаемую фразеологическую основу методологии и методики формирования территориальных комплексных программ социально-экономического развития от уровня федерации до уровня муниципалитетов.

Стратегическое планирование муниципального образования обеспечивает конкретизацию стратегии и достижение выбранных целей путем использования имеющихся преимуществ и создания новых. Ключевой проблемой при этом является недостаток опыта стратегического планирования, комплексного подхода к определению целей и приоритетов перспективного развития муниципальных образований, недостаточная квалификация кадров.

Инструментами, обеспечивающими реализацию стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования, являются ресурсное, институциональное и программно-целевое обеспечение.

На региональном уровне стратегическое планирование осуществляется в контексте общих системных преобразований экономики и общества. На муниципальном уровне стратегическое планирование представлено Программами социально-экономического развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу [4].

Согласно Закону РБ № 284-I программой социально-экономического развития Республики Бурятия является «комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Республики Бурятия и планируемых эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров» [1].

Возможно дополнение существующего понятия – Программа социально-экономического развития представляет собой комплексную систему целевых ориентиров социально-экономического развития территории, планируемых государством и муниципалитетами эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров, включающих научно-исследовательские, производственные, социально-экономические, организационно-хозяйственные, финансовые меры, увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам.

Перечислим основные стадии планирования социально-экономического развития в муниципальных образованиях:

1. Органы местного самоуправления (ОМСУ) муниципальных образований осуществляют разработку прогнозов, программ и индикативных планов социально-экономического развития муниципальных образований в соответствии с действующим законодательством.
2. Планово-прогнозные документы муниципальных образований разрабатываются в соответствии с порядком, установленным ОМСУ муниципальных образований.
3. Высший орган исполнительной власти субъекта РФ оказывает ОМСУ методическое содействие в формировании прогнозов, программ и индикативных планов социально-экономического развития муниципальных образований.
4. Индикативные планы социально-экономического развития муниципальных образований разрабатываются на основе комплексного анализа социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, прогнозов, программ социально-экономического развития региона и муниципальных образований, а также утвержденных субфедеральных (региональных) и местных бюджетов.
5. Глава МО осуществляет мониторинг и готовит ежегодный Доклад (Отчет) о реализации муниципальных индикативных планов социально-экономического развития и представляет его в установленном порядке главе ИО субъекта РФ и общественности.

В табл. 1 представлен алгоритм разработки Комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования.

Таблица 1

Алгоритм разработки Комплексной программы социально-экономического развития
муниципальных образований

Этапы	Элементы	Примечание
Прогнозный	Концепция	Определение миссии, стратегии
	Стратегический план	Формулирование основной стратегической цели, выбор приоритетов
Плановый	Долгосрочный план	Более 10 лет
	Среднесрочный план	5 лет
	Оперативный план	Годовой

Отметим, что на муниципальном уровне (также как на федеральном и региональном) планово-прогнозные документы формируются на кратко-, средне- и долгосрочной основе.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», региональными законами о

прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития, Уставами муниципальных образований разрабатываются Комплексные программы социально-экономического развития (КПСЭР).

Необходимо пояснить, что стратегический план отличается от долгосрочного своей нацеленностью только на самое приоритетное – реализацию стратегических приоритетов социально-экономического развития муниципального образования.

Структура комплексных программ социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов включает:

1. Паспорт программы.
2. Исходные условия и оценка стартового состояния социально-экономического развития муниципального образования.
3. Концепция социально-экономического развития муниципального образования.
4. Стратегический план социально-экономического развития муниципального образования (базовый сценарий социально-экономического развития муниципального образования, этапы его реализации, основные механизмы и ресурсы, задачи).
5. Долгосрочный план социально-экономического развития муниципального образования (основные проблемы, препятствующие реализации выбранных стратегических целей и приоритетов, основные цели и задачи на долгосрочную перспективу, обеспечивающие решение выделенных проблем, ресурсы длительного использования и резервы, элементы механизма реализации долгосрочного плана, основные индикаторы долгосрочного плана).
6. Среднесрочный план социально-экономического развития муниципального образования.
7. Годовой план социально-экономического развития муниципального образования (основные индикаторы СЭР на плановый период, основные показатели развития муниципальных предприятий на плановый период, финансовые ресурсы и резервы, обеспечивающие выполнение индикаторов).

В качестве объекта исследования был выбран второй уровень муниципальных образований – муниципальные районы и городские округа, т.к. это более высокий уровень планирования, в них предусмотрены программы и мероприятия по развитию входящих в их состав поселений.

Анализ современного состояния планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных образований в Республике Бурятия показал, что вся территория условно подразделена на шесть зон опережающего развития, сгруппированных по принципам географического положения муниципальных образований в Республике Бурятия, современной специализации экономики, единства инфраструктурной сети, общности проблем и перспектив социально-экономического развития. Четыре зоны – Северная

(г. Северобайкальск, Муйский и Северо-Байкальский районы), Восточная (Баунтовский эвенкийский, Еравнинский, Кижингинский и Хоринский районы), Восточно-Саянская (Окинский и Тункинский районы) и Южная (Бичурский, Джидинский, Закаменский, Кяхтинский, Мухоршибирский и Селенгинский районы) – специализируются на добыче и переработке полезных ископаемых и леса. Центральная зона (г.Улан-Удэ, Иволгинский, Тарбагатайский и Заиграевский районы) является промышленным центром республики. Шестая зона (Баргузинский, Курумканский, Кабанский и Прибайкальский районы) – основана на развитии особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, а также зон экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа.

Целью территориального развития Республики Бурятия является создание сбалансированной пространственно-экономической структуры Республики Бурятия. Основная задача – содействие устойчивому социально-экономическому развитию муниципальных образований Республики Бурятия. Органы местного самоуправления республики обеспечивают разработку долгосрочных и среднесрочных прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований в соответствии с порядком, установленным местной администрацией [1].

В целях реализации основных принципов комплексного планирования социально-экономического развития муниципальных образований в Республике Бурятия, муниципалитетами были разработаны программы СЭР на 2008–2010 годы и на период до 2017 года. Данный процесс инициировался руководством СФО, методическим обеспечением выступили рекомендации по формированию программ социально-экономического развития муниципальных образований [3,5].

В 2010 году в целях приведения в соответствие периода планирования основных документов по вертикали власти, вслед за региональным уровнем, во всех муниципальных образованиях РБ на основании протокола совещания при Министерстве экономики РБ началась работа по актуализации программ социально-экономического развития на 2011–2015 годы и на период до 2020 г.

Первыми к апрелю 2011 года представили актуализированные варианты программ социально-экономического развития 7 муниципальных образований: Муйский, Хоринский, Бичурский, Курумканский, Кяхтинский, Иволгинский и г. Улан-Удэ. Остальные муниципальные районы провели эту работу и к 1 мая 2011 года, а поселения – к 1 июня 2011 года, направили результаты в Министерство экономики РБ.

На сегодняшний день все муниципальные районы Республики Бурятия (в количестве 21) и городские округа (в количестве 2) имеют программы социально-экономического развития на 2011–2015 годы – на среднесрочный период. Не все администрации

муниципальных районов имеют утвержденные представительными органами Программы социально-экономического развития на долгосрочный период до 2020 года. К их числу относятся муниципальные образования: Баргузинский, Еравнинский, Закаменский, Иволгинский, Кяхтинский, Северобайкальский, г. Северо-Байкальск, Тункинский, Хоринский, что составляет 39 % от общей численности МО. Во всех перечисленных районах и городском округе работа по формированию документа находится в процессе, срок представления при этом вышестоящим органом не установлен.

Следует обратить внимание на отсутствие в Республике Бурятия единых методических рекомендаций по формированию программ социально-экономического развития муниципальных образований, которые разрабатываются, как правило, профильным министерством на основе аналогичного документа федерального уровня, регламентирующего процесс разработки программ СЭР на региональном уровне.

Министерство экономики Республики Бурятия проверяет представленные программы СЭР районов на предмет соответствия задач целям программы, индикаторов СЭР, отражающих в том числе индивидуальную отраслевую структуру района, разрабатываемых мероприятий, источников финансирования.

Следует отметить, что муниципалитеты проделали значительную работу по формированию и реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований в условиях становления местного самоуправления, происходящего на фоне одновременного реформирования и системы государственного управления, и продолжающейся реформы экономической и финансовой систем.

Для целей проведения анализа документов стратегического планирования МО Республики Бурятия необходимо выбрать элементы сравнения и определиться с эталоном. За базу сравнения возьмем имеющееся методическое обеспечение СФО по разработке комплексных программ СЭР муниципальных образований.

Результаты анализа долгосрочных программ СЭР показывают, что в целом структура и содержание типичны и соответствуют макету.

Например, МО «Баунтовский эвенкийский район» единственный разработал и утвердил единый документ – Комплексную программу социально-экономического развития на 2011–2015 годы и на период до 2020 года. МО «Джидинский район» разработал Программу социально-экономического развития на 2011–2020 годы, кроме того МО имеет утвержденную программу СЭР на 2011–2015 годы.

В основном все рассмотренные долгосрочные программы СЭР МО содержат 7 разделов:

Раздел I. Социально-экономическое положение района/города;

Раздел II. Анализ проблем и конкурентных преимуществ района/города;

Раздел III. Сценарные варианты долгосрочного СЭР района/города;

Раздел IV. Цели и задачи долгосрочной программы;

Раздел V. Приоритетные направления СЭР;

Раздел VI. Оценка эффективности реализации программы;

Раздел VII. Механизм реализации, управления и контроля за выполнением программы.

Имеются определенные разночтения, например, Программа «Баунтовского эвенкийского района» содержит 9 разделов. Раздел 3 и 4 имеют одноименное название, хотя Раздел 3 включает сценарные варианты долгосрочного развития. В данной программе, равно как и в программе Прибайкальского района, присутствует раздел «Повышение эффективности местного самоуправления», только в документе Прибайкальского района он носит название «Совершенствование муниципального управления и институтов развития». Также следует обратить внимание на наличие широкого круга стратегических целей в количестве 10, это, несмотря на поставленную стратегическую цель в паспорте программы – «Повышение уровня и качества жизни населения района». Более правильным, по мнению автора, было бы отнести эти стратегические цели к приоритетным направлениям развития.

В Программе СЭР Окинского района содержится 8 разделов. Так, в ней содержится раздел 6 «Реализация инвестиционных проектов и мероприятий».

Прибайкальский и Селенгинский районы сформировали свои программы из 6 разделов. Следует обратить внимание на отсутствие в структуре и содержании документа Прибайкальского района раздела «Сценарные варианты долгосрочного СЭР района». Таким образом, важный элемент долгосрочной программы Администрацией района упущен, варианты не просчитаны, базовый сценарий не обоснован. Также отличает Программу района наличие раздела 4 «Территориальное развитие муниципальных образований». Подобный раздел есть в Программе Баунтовского эвенкийского района «Пространственное развитие муниципального образования». В них содержится материал о проблемах поселений, входящих в состав района, и направлениях их решения.

Анализ показал, что стратегическая цель, представленная в Программах большинства районов, практически одинаковая – «Повышение уровня и качества жизни населения». За исключением более конкретизированной, хотя, в сущности, радикально не отличающейся цели Курумканского, Окинского и Кижингинского районов – «Обеспечение устойчивого повышения уровня и качества жизни населения на основе модернизации экономики и повышения ее эффективности». В Программе Тарбагатайского района цель сформулирована несколько иначе – «создание комплекса условий для полноценной жизни населения района».

на основе устойчивого экономического роста». В Заиграевском районе – «обеспечение высокого уровня благосостояния и высоких стандартов качества жизни населения района».

В большинстве Программ стратегические приоритеты – это декларирование развития определенных отраслей народного хозяйства, например, минерально-сырьевой, агропромышленный, лесопромышленный комплекс и т.д. в зависимости от отраслевой особенности районов, а также развитие человеческого потенциала.

Задачи для достижения стратегической цели и выбранных приоритетов четко определены только в Программах Тарбагатайского (5 задач) и Селенгинского (7 задач) районов, в остальных задачи поставлены в рамках приоритетных направлений развития. Таких направлений в районах выделено три: развитие экономики, развитие социальной сферы, развитие инфраструктуры. Так, в суммарном итоге по всем направлениям количество задач варьируется в диапазоне 53–104.

Следует отметить, что только в Программах двух районах сформулированы миссии. Так, миссия администрации муниципального образования «Заиграевский район» заключается в том, чтобы превратить территорию муниципального образования «Заиграевский район» в территорию с лучшими условиями для жизни, работы и отдыха.

Данная миссия, в свою очередь, обуславливает стратегическую цель – обеспечение высокого уровня благосостояния и высоких стандартов качества жизни населения муниципального образования «Заиграевский район».

Миссия администрации муниципального образования «Селенгинский район» заключается в том, чтобы превратить Селенгинский район Республики Бурятия в территорию с лучшими условиями для жизни, работы и отдыха. Данная миссия, в свою очередь, обуславливает точно такую же стратегическую цель – обеспечение высокого уровня благосостояния и высоких стандартов качества жизни населения Селенгинского района.

Анализ внутренних и внешних факторов развития представлен только в Программе СЭР г. Улан-Удэ.

В качестве инструмента усовершенствования процесса планирования могут быть использованы разработка и применение макетов программ СЭР с соответствующим методическим обеспечением. Методическое обоснование макета будет способствовать более тщательной разработке и постановке целей СЭР как локальных, так и комплексных, упрощает процедуру сводного анализа показателей и дает возможность повысить уровень эффективности программ СЭР.

Научная статья подготовлена при финансовой поддержке средств гранта «Молодые ученые и аспиранты ВСГУТУ-2014».

Список литературы

1. Закон РБ № 284-I от 02.04.1996г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Бурятия» (в ред. (в ред. Законов Республики Бурятия от 06.03.2006 N 1528-III, от 09.11.2007 N 2593-III, от 07.10.2009 N 1037-IV, от 11.11.2010 N 1761-IV, от 13.10.2011 N 2264-IV, от 07.03.2013 N 3237-IV, от 14.11.2013 N 165-V).
2. Программы социально-экономического развития муниципальных районов РБ. URL: http://economy.govrb.ru/2013/for-citizens/the/municipal-economy1.php/?ELEMENT_ID=4734 (дата обращения: 22.04.2014).
3. Распоряжение Правительства РБ от 20 июня 2007 г. N 440-р «О порядке согласования и регистрации комплексных программ социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов в Республике Бурятия».
4. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
5. Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. Учебно-методическое пособие. / В. И. Иванков, А.В. Квашнин, В. И. Псарёв, Т. В. Псарёва. Под общ. ред. Т. В. Псарёвой. – Новосибирск, 2005. – С.125 /<http://www.sibfo.ru/> дата обращения 20.04.2014.

Рецензенты:

Слепнева Л.Р., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Налоги и налогообложение» ФГБОУ ВПО «ВСГУТУ», г. Улан-Удэ.

Романова Т.Г., д.э.н., профессор кафедры «Финансы и кредит» ФГБОУ ВПО «ВСГУТУ», г. Улан-Удэ.