DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-6-59-64

Контроль над реализацией документов стратегического планирования в муниципальных образованиях

ЕВГЕНИЯ ЮРЬЕВНА СИМАКОВА, кандидат экономических наук, заведующая кафедрой менеджмента и маркетинга
Тверской филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (170100, Российская Федерация, Тверь, ул. Вагжанова, 7). E-mail: evg-simakova2009@yandex.ru

Аннотация: В статье обозначены цели и задачи, проблематика мониторинга и контроля над реализацией документов стратегического планирования в муниципальных образованиях Российской Федерации. Проведен анализ реализации и финансирования программ муниципального образования, представлены методика и критерии оценки эффективности таких программ и определены мероприятия по повышению эффективности мониторинга. Реализация документов стратегического планирования, с одной стороны, позволяет программировать цели по улучшению жизни населения конкретного муниципального образования, планировать расходы бюджета для достижения конкретной цели. С другой стороны, она дает возможность предусмотреть в бюджете расходы на программы. Документами стратегического планирования обеспечивается постановка плановых показателей, контроль над исполнением и эффективностью принятых управленческих решений. При подготовке и реализации муниципальных программ для выявления самых насущных проблем в социальной сфере необходимо больше привлекать к нормотворческой деятельности население района и специалистов в различных сферах деятельности. Ежеквартальная оценка исполнения документов стратегического планирования позволит повысить годовую эффективность проведения мониторинга и осуществить контроль над реализацией документов стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, мониторинг реализации документов, реализация муниципальных программ, методика, критерии оценки эффективности, муниципальные образования, устойчивое развитие

Статья поступила в редакцию 29 марта 2018 года.

Симакова Е.Ю. Контроль над реализацией документов стратегического планирования в муниципальных образованиях. *Государственная служба*. 2018. № 6. С. 59–64

CONTROL OVER THE IMPLEMENTATION OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS IN MUNICIPALITIES

EVGENIYA Y. SIMAKOVA, Cand. Sci. (Economics), Head of the Chair of Management and Marketing
Tver branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (7, ul. Vagzhanova, Tver, Russian Federation, 170100). E-mail: evg-simakova2009@yandex.ru

Abstract: The article presents the goals and objectives of monitoring the implementation of strategic planning documents, as well as the problems of monitoring and control of implementation of strategic planning documents in the municipalities of the Russian Federation. The analysis of the implementation and financing of the municipal education programs has been carried out, the methodology and criteria for evaluating the effectiveness of such programs have been presented, and measures have been identified to improve monitoring effectiveness. The implementation of strategic planning documents, on the one hand, allows to program goals for improving the population life of a particular municipality, to plan budget expenditures for achieving some specific goal. On the other hand, it provides an opportunity to envisage program expenditures in the budget. Strategic planning documents ensure target indicators setting, control over the execution and effectiveness of management decisions. In the preparation and implementation of municipal programs to identify the most pressing problems in the social sphere, it is necessary to involve the population of the region and specialists in various fields of activity in norm-setting activities. Quarterly assessment of the implementation of strategic planning documents will improve the annual effectiveness of monitoring and control over the implementation of strategic planning documents.

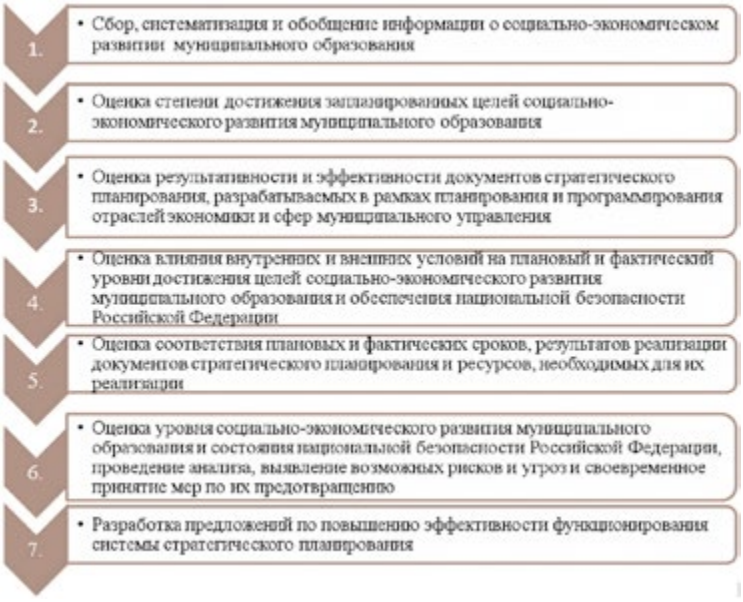
Keywords: strategic planning, monitoring of implementation of documents, implementation of municipal programs, methodology, performance evaluation criteria, municipalities, sustainable development

The article was received on March 29, 2018.

Simakova E.Y. Control over the implementation of strategic planning documents in municipalities. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. № 6. P. 59–64. In Russian

Рисунок. Задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования в муниципальном образовании

Fig. 1. Tasks of monitoring the implementation of strategic planning documents in the municipality



Введение

Современное развитие Российской Федерации, ее экономики, институтов государственной власти требуют формирования новых подходов к управлению. Необходимо разрабатывать среднесрочные и долгосрочные программы развития, определять цели и задачи, находить пути их достижения.

Актуальность настоящей статьи обусловлена необходимостью формирования и реализации стратегии развития муниципального образования, направленного на повышение качества жизни населения.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», стратегическое планирование на муниципальном уровне определяется следующим образом: «это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципального образования, его экономики и управления»[1].

Таким образом, стратегические планирование муниципального образования – это процесс создания, претворения в жизнь программ и планов действий, мероприятий, связанных в пространстве (исполнителями) и во времени (по срокам), нацеленных на выполнение стратегических задач муниципального образования. Необходимость такого планирования, комплексной оценки социально-экономического развития муниципального образования все больше осознается органами местного самоуправления. Недостаточный учет стратегических факторов может привести к серьезным последствиям, особенно если требуется структурная перестройка экономики территории [Сургуладзе, 2016(a). С. 45–48; Сургуладзе, 2016(b). С. 29–34; Poister, 2010. P. 250–255].

Мониторинг реализации документов

Документами, в которых отражаются результаты мониторинга и контроля над реализацией стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации на уровне муниципального образования, могут быть:

ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления,

сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

Порядок осуществления мониторинга подготовки и реализации таких документов определяется правовыми актами. Результаты этих процессов во многом зависят от правильности проведения мониторинга и контроля над реализацией стратегического планирования.

Документы, в которых отражаются результаты мониторинга, подлежат размещению на официальных сайтах органов, ответственных за их разработку, и общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в сети Интернет, за исключением сведений, отнесенных к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Целью мониторинга является повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования, осуществляемого на основе комплексной оценки социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах, а также достижение в установленные сроки запланированного уровня социально-экономического развития муниципальных образований[2]. Основные задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования в муниципальных образованиях представлены на **рисунке**.

В настоящее время существует много проблем, связанных с проведением мониторинга и контроля над ре-

1 О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ (с изм. на 3 июля 2016 года). *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

2 О стратегическом планировании в Тверской области: Закон Тверской области от 15 июля 2015 года № 66-ЗО: http://docs.cntd.ru.

Таблица 1. Реализация программ в муниципальном образовании «Кашинский район» за 2017 год

Data chart 1. Implementation of programs in the municipal formation of 'Kashinsky district' for 2017

№ пп	Наименование	Утверждено решением о бюджете, тыс. руб.	Кассовое исполнение, тыс. руб.	Степень исполнения, %
	ВСЕГО РАСХОДОВ:	487 250,0	464 743,8	95,38
01	МП «Развитие отрасли образования муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы»	275 115,9	265 645,2	96,56
02	МП «Развитие отрасли культура муниципального образования «Кашинский район на 2015–2017 годы»	35 106,6	33 327,7	94,93
03	МП «Развитие физической культуры и спорта муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы»	4 547,8	4 408,7	96,94
04	МП «Устойчивое развитие сельских территорий муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы»	200,0	100,0	50,00
05	МП «Комплексное развитие системы жилищно-коммунальной инфраструктуры муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы»	119 088,5	110 754,1	93,00
06	МП «Социальная поддержка граждан на территории муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы»	1 187,2	1 171,8	98,70
07	МП «Информационная политика и работа с общественностью муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы»	38 375,3	36 909,8	96,18
8	МП «Управление муниципальными финансами муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы»	10 900,0	9 758,6	89,53
19	МП «Молодежная политика муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы»	1 461,4	1 450,7	99,27
110	МП «Развитие системы гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций и снижения рисков их возникновения на территории муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы»	1 267,3	1 217,2	96,05

ализацией документов стратегического планирования, а именно:

– нет системного и регулярного обучения сотрудников, которые занимаются разработкой документов стратегического планирования, недостаточно методических рекомендаций для формирования документов стратегического планирования;

– разработка таких документов осуществляется в основном работниками структурных подразделений администрации из-за отсутствия свободных денежных средств, для привлечения (найма) сторонних компаний-разработчиков;

– отсутствуют механизмы взаимодействия структурных подразделений администрации;

– нет взаимодействия с региональной властью по стратегическим вопросам;

– отраслевые программы недостаточно учитывают целевые задачи, поставленные при формировании и утверждении документов стратегического планирования;

– отсутствует механизм эффективного взаимодействия с бизнес-сообществом и активными группами населения.

Все эти проблемы приводят к сокращению доходов местного бюджета, из-за чего возникают сложности для органов местного самоуправления при реализации мероприятий в социальной сфере. На развитие и поддержку реального сектора экономики бюджетные средства не направляются, частно-государственные партнерства практически отсутствуют. Такие же проблемы характерны и для муниципального образования «Кашинский район». Город Кашин относится к малым городам Российской Федерации, но в то же время является одним из крупных населенных пунктов в Тверской области.

Реализация муниципальных программ

В муниципальном образовании «Кашинский район» в настоящее время действует 10 программ, целью которых является повышение качества жизни населения и удовлетворенность предоставляемыми услугами в различных отраслях. Стратегическое планирование Кашинского района носит социально направленный характер, ориентировано на обеспечение населения услугами образования, культуры, физической культуры, развитие гражданского общества, на работу по воспитанию молодежи, поддержку молодых семей, специалистов, проживающих на селе, и др. Реализация муниципальных программ за 2017 год и их финансирование представлена в **таблице 1**.

По итогам года бюджетных средств, выделенных на реализацию 10 муниципальных программ, освоено в среднем на 95,38% от плановых назначений. В составе стратегического плана могут быть выделены подпрограммы: каждая программа, реализуемая в муниципальном образовании «Кашинский район», состоит из нескольких подпрограмм и имеет свои цели, показатели целей, задачи и мероприятия, подкрепленные денежными средствами и имеющие административный характер (**таблица 2**).

Критерии оценки эффективности

Для того чтобы объективно осуществлять мониторинг реализации муниципальных программ, необходимо провести оценку их эффективности. Такая оценка

проводится в соответствии с нормативным актом «Порядок принятия решений о разработке муниципальных программ, формирования, реализации и проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ муниципального образования «Кашинский район» (утвержденный постановлением Администрации Кашинского района № 423 от 1 октября 2013 года) и методикой оценки эффективности реализации муниципальной программы. Данная методика может применяться в любом муниципальном образовании Тверской области. Рассмотрим критерии этой оценки.

1. Критерий эффективности реализации муниципальной программы в отчетном периоде определяется по формуле:

$$K^{МП} = \frac{I_{П}^{МП} \times KP_{s}^{МП}}{I_{ф}^{МП}} \quad (1)$$

где: $K^{МП}$ – критерий эффективности реализации муниципальной программы в отчетном финансовом году;
$I_{П}^{МП}$ – индекс достижения плановых показателей муниципальной программы в отчетном финансовом году;
$KP_{s}^{МП}$ – показатель качества планирования s-й муниципальной программы в отчетном финансовом году;
$I_{ф}^{МП}$ – индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию муниципальной программы в отчетном финансовом году (в расчете участвует значение более 0).

Муниципальная программа исключается из оценки эффективности реализации таких программ и не участвует в формировании рейтинга в том случае, если индекс достижения плановых показателей или индекс освоения бюджетных средств в отчетном финансовом году равен 0.

2. Индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию муниципальной программы в отчетном периоде, определяется по формуле:

$$I_{ф}^{МП} = \frac{\sum_{k=1}^{N^{ПП}} Q_{k}^{ФПП}}{\sum_{k=1}^{N^{ПП}} Q_{k}^{ППП}} \quad (2)$$

где: $I_{ф}^{МП}$ – индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию муниципальной программы в отчетном финансовом году;
$Q_{k}^{ФПП}$ – фактическое значение объема финансирования k-й подпрограммы муниципальной программы в отчетном финансовом году;
$Q_{k}^{ППП}$ – значение объема финансирования k-й подпрограммы муниципальной программы в отчетном финансовом году.
k – текущий номер подпрограммы муниципальной программы, $k = 1, 2, ..., N^{ПП}$;
$N^{ПП}$ – количество подпрограмм в муниципальной программе.

При определении индекса освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию муниципальной программы, соответствующие значения объемов финансирования обеспечивающей подпрограммы в отчетном периоде не учитываются.

3. Индекс достижения плановых значений показателей муниципальной программы в отчетном периоде определяется по формуле:

$$I_{П}^{МП} = 0{,}45 \times C_{p}I^{ПЦ} + 0{,}35 \times C_{p}I^{ПЗ} + 0{,}2 \times C_{p}I^{ПМ} \quad (3)$$

где: $I_{П}^{МП}$ – индекс достижения плановых значений показателей муниципальной программы в отчетном финансовом году;
$C_{p}I^{ПЦ}$ – средний индекс достижения плановых значений показателей целей муниципальной программы в отчетном финансовом году;
$C_{p}I^{ПЗ}$ – средний индекс достижения плановых значений показателей задач муниципальной программы в отчетном финансовом году;
$C_{p}I^{ПМ}$ – средний индекс достижения плановых значений показателей мероприятий муниципальной программы в отчетном финансовом году.

При определении индекса достижения плановых значений показателей муниципальной программы соответствующие значения обеспечивающей под-

Таблица 2. Реализация муниципальной программы «Развитие отрасли образования муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы»

Data chart 2. Implementation of the municipal program 'Development of the education sector of the municipal formation of 'Kashinsky district' for 2015-2017'

№ пп	Наименование	Утверждено решением о бюджете, тыс. руб.	Кассовое исполнение, тыс. руб.	Степень исполнения, %
0.1	ВСЕГО СРЕДСТВ на программу	275 115,9	265 645,2	96,56
1.1	Подпрограмма «Повышение доступности и качества дошкольного образования»	85 752,6	83 120,8	96,93
1.2	Подпрограмма «Повышение доступности и качества общего образования»	159 682,1	154 413,6	96,70
1.3	Подпрограмма «Обеспечение качественного дополнительного образования детей»	13 529,6	13 148,7	97,18
1.4	Подпрограмма «Организация отдыха и оздоровления детей»	5 651,3	4 924,9	87,15
1.5	Подпрограмма «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории»	100,0	99,4	99,40
1.6	Подпрограмма «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами, психотропными веществами и их незаконному обороту в Кашинском районе»	50,0	50,0	100,00
1.7	Обеспечивающая подпрограмма «Обеспечение деятельности отдела образования Кашинского района»	10 350,3	9 887,8	95,53

Таблица 3. Критерии оценки эффективности реализации программ в муниципальном образовании[1]

Data chart 3. Criteria for evaluating the effectiveness of programs in the municipality

Оценка эффективности реализации муниципальных программ в отчетном периоде	Значения в отчетном периоде	
	Критерий эффективности реализации мукиципальных программ	Индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию муниципальных программ
Муниципальная программа реализована в отчетном периоде эффективно	$0{,}8 \le K^{МП} \le 1{,}2$	$0{,}8 \le I_{ф}^{МП} \le 1{,}2$
Муниципальная программа реализована в отчетном периоде неэффективно	$K^{МП} \le 0{,}8$	$I_{ф}^{МП} \le 1{,}2$
	$K^{МП} \le 1{,}2$	$I_{ф}^{МП} \le 0{,}8$
Муниципальная программа реализована в отчетном периоде неэффективно, необходимо изменить значение показателей, цели муниципальной программы и объемы финансирования	$1{,}2 \le K^{МП}$	$0 \le I_{ф}^{МП}$
	$K^{МП} \le 1{,}2$	$1{,}2 \le I_{ф}^{МП}$

1 Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ города Твери: Постановление Правительства Тверской области от 24 сентября 2012 года № 545-пп (в ред. от 17 февраля 2016 года).

прграммы в отчетном периоде не учитываются.

Критерий эффективности реализации муниципальной программы и индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию муниципальной программы в отчетном финансовом году, определялись по каждой муниципальной программе (**таблица 3**).

Индекс достижения значений показателей муниципальной программы в отчетном периоде определялся по каждому из показателей (цели, задачи и мероприятия муниципальной программы). Исходя из найденных в соответствии с методикой значений, была определена эффективность реализации программ муниципального образования «Кашинский район» (**таблица 4**).

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что 80% от всех муниципальных программ в 2017 году были реализованы эффективно.

Две программы в Кашинском районе оказались неэффективны:

1. «Устойчивое развитие сельских территорий муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы» (исполнители: отдел экономики, предпринимательской деятельности и инвестиций администрации Кашинского района, отдел по строительству, транспорту, связи и жилищно-коммунальному хозяйству администрации Кашинского района). Реализация данной программы направлена на создание предпосылок для устойчивого развития сельских территорий, достижение следующих целей: повышение престижности сельскохозяйственного труда и формирование в обществе позитивного отношения к сельскому образу жизни. Необходимо усилить работу, направленную на достижение этих целей, выявить причины не освоения средств, определить возможные административные барьеры, провести разъяснительную работу с населением, потенциальными получателями бюджетных средств.

2. «Развитие системы гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций и снижения рисков их возникновения на территории муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы» (исполнитель программы: отдел по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и мобилизационной подготовке администрации Кашинского района).

При выполнении всех мероприятий и освоении бюджетных средств был допущен рост показателя пострадавших при чрезвычайных ситуациях на территории муниципального образования, поэтому необходимо проанализировать причины этого и внести корректировки в муниципальную программу. По результатам контроля над реализацией документа стратегического планирования в органе местного самоуправления составляется отчет, который предоставляется Главе администрации муниципального образования для принятия мер по повышению эффективности.

Таким образом, реализация документов стратегического планирования, с одной стороны, позволяет программировать цели по улучшению жизни населения конкретного муниципального образования, планировать расходы бюджета для достижения конкретной цели. С другой стороны, она дает возможность предусмотреть в бюджете расходы на программы. Документами стратегического планирования обеспечивается постановка плановых показателей, контроль над исполнением и эффективностью принятых управленческих решений.

Кроме того, при подготовке и реализации муниципальных программ для выявления самых насущных проблем в социальной сфере необходимо больше привлекать к нормотворческой деятельности население района и специалистов в различных сферах деятельности.

Заключение

В администрациях муниципальных образований, как правило, немногочисленная структура, специалисты имеют широкий кругозор, хорошо ориентируются в вопросах управления в своей сфере деятельности, но все-таки не всегда обладают специальными профессиональными знаниями. Поэтому необходимо вовлекать в процесс планирования и контроля специалистов соответствующих отраслей.

Одним из предложений для усовершенствования процесса формирования и реализации стратегии развития муниципального образования «Кашинский район» является промежуточный ежеквартальный анализ исполнения муниципальных программ. Это даст возможность обеспечить равномерное использование бюджетных средств в течение года, что сократило бы нагрузку на бюджет муниципального образования. Для этого все исполнители программ должны анализировать поступление ассигнований на реализацию мероприятий и незамедлительно обеспечивать их реализацию.

Таблица 4. Оценка эффективности реализации программ в муниципальном образовании «Кашинский район» за отчетный период (2017 год)

Data chart 4. Evaluation of the effectiveness of the implementation of programs in the municipal formation of 'Kashinsky district' for the reporting period (2017)

№ пп	Наименование муниципальной программы	Критерий эффективности реализации МП	Индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию МП	Индекс достижения значений показателей МП	Итог реализации МП
01	Развитие отрасли образования муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы	1,10	0,97	1,07	эффективно
02	Развитие отрасли культура муниципального образования «Кашинский район на 2015–2017 годы	0,9	0,9	1	эффективно
03	Развитие физической культуры и спорта муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы	0,97	0,97	1	эффективно
04	Устойчивое развитие сельских территорий муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы	0,5	0,5	1	неэффективно
05	Комплексное развитие системы жилищно-коммунальной инфраструктуры муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы	1,08	0,93	1	эффективно
06	Социальная поддержка граждан на территории муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы	0,87	0,99	0,87	эффективно
07	Информационная политика и работа с общественностью муниципального образования «Кашинский район» на 2015-2017 годы	1,04	0,96	1	эффективно
08	Управление муниципальными финансами муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы	1,1	0,895	1	эффективно
09	Молодежная политика муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы	1	0,99	1	эффективно
10	Развитие системы гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций и снижения рисков их возникновения на территории муниципального образования «Кашинский район» на 2015–2017 годы	0,6	0,96	1,6	неэффективно

Ежеквартальная оценка исполнения документов стратегического планирования позволит повысить годовую эффективность проведения мониторинга и осуществить контроль над реализацией документов стратегического планирования. Необходимо также вести предварительную подготовку проведения мероприятий: изучать конъюнктуру рынка, экономическое положение потенциальных фирм-исполнителей, оценивать риски (экономические, юридические, имиджевые). При условии достижения плановых показателей документов стратегического планирования улучшится жизнь населения муниципального образования.

Литература

Сургуладзе В.Ш. Актуальные вопросы государственного стратегического планирования в Российской Федерации. *Экономика и управление: проблемы, решения.* 2016. № 4. Т. 1. С. 41–48.

Сургуладзе В.Ш. Проблемы мониторинга и организации контроля реализации документов стратегического планирования в Российской Федерации. *Власть.* 2016. № 8. С. 29–38.

Poister T.H. The future of strategic planning in the public sector. *Public Administration Review.* 2010. Vol. 70. P. 246–255.

References

Poister T.H. The future of strategic planning in the public sector. In: *Public Administration Review*. 2010. Vol. 70. P. 246–255. In English

Surguladze V.S. Problems of monitoring and organization of control over the implementation of strategic planning documents in the Russian Federation. In: *Vlast.* 2016. № 8. P. 29–38. In Russian

Surguladze V.S. Topical issues of state strategic planning in the Russian Federation. In: *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*. 2016. № 4. Vol. 1. P. 41–48. In Russian