

Константинович Д.А. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа: место в системе муниципальных документов планирования, проблемы разработки и реализации // Академия педагогических идей «Новация». – 2020. – №12 (декабрь). – АРТ 80-эл. – 0,3 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 33.332

Константинович Дмитрий Александрович
кандидат экономических наук
доцент департамента магистратуры
ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»,
г. Тольятти, Российская Федерация,
dakonst@mail.ru

**ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО
ОКРУГА: МЕСТО В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ДОКУМЕНТОВ ПЛАНИРОВАНИЯ, ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И
РЕАЛИЗАЦИИ**

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы правового, организационного и экономического характера, возникающие при формировании и организации выполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа.

Ключевые слова: документы стратегического планирования, стратегия развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии городского округа; муниципальная программа; управление социально-экономическим развитием, среднесрочные приоритеты развития; проектный метод.

Konstantinovich Dmitriy
PhD in Economics, Associate Professor, Department of Magistracy
Federal State Budgetary Educational Establishment
of Higher Education «Togliatti State University»
Togliatti, Russian Federation
dakonst@mail.ru

**PLAN OF ACTIONS FOR IMPLEMENTATION OF THE STRATEGY OF SOCIAL
AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE URBAN DISTRICT: PLACE IN THE
SYSTEM OF MUNICIPAL PLANNING DOCUMENTS, PROBLEMS OF
DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION**

Resume: The article examines the problems of a legal, organizational and economic nature that arise in the formation and organization of the implementation of the action plan for the implementation of the strategy of socio-economic development of the urban district.

Key words: strategic planning documents, development strategy of the municipality; an action plan for the implementation of the strategy of the urban district; municipal program; management of socio-economic development, medium-term development priorities; project method.

Действующим федеральным законодательством о стратегическом планировании в Российской Федерации предусмотрено 5 видов документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципального образования, из которых к документам планирования, в строгом смысле, можно отнести только три:

стратегию социально-экономического развития муниципального образования;

план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

муниципальные программы.

Еще две позиции документов стратегического планирования муниципального уровня, указанные в статье 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее также – Закон о стратегическом планировании) [1] являются документами прогнозирования:

прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный и (или) долгосрочный период;

бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период.

Документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципалитетов, посвящена также статья 39 Закона о стратегическом планировании, согласно которой:

1) документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ);

2) по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Таким образом, приведенное положение закона относит разработку стратегии развития и плана мероприятий по реализации стратегии развития муниципального образования на усмотрение органов местного

самоуправления каждого муниципального образования. В свою очередь, орган местного самоуправления, полномочный принимать решение о разработке указанных документов стратегического планирования, определяется уставом конкретного муниципального образования. Например, в соответствии с Уставом городского округа Тольятти, решение о разработке стратегии социально-экономического развития городского округа и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа принимает представительный орган муниципального образования – Дума городского округа Тольятти.

Что касается документов стратегического планирования, необходимых для обеспечения бюджетного процесса, то анализ содержания соответствующих положений статей 170.1 (долгосрочное бюджетное планирование) и 179 (государственные программы РФ, государственные программы субъекта РФ и муниципальные программы) БК РФ позволяет утверждать, что в обязательном порядке в каждом муниципальном образовании подлежат разработке:

прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период (до 6 лет включительно);

муниципальные программы.

При этом прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период (7 лет и более) разрабатывается в случае, если решение о его разработке принято представительным органом муниципального образования, а 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.

Муниципальные программы разрабатываются по различным направлениям социально-экономического развития муниципального образования на срок, предусмотренный муниципальным нормативным правовым актом, определяющим порядок разработки и реализации муниципальных программ в данном муниципальном образовании.

Так, в соответствии с постановлением администрации городского округа Тольятти, определяющим порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ [6], 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 городского округа Тольятти. Срок реализации муниципальной программы согласно вышеуказанному постановлению определяется исходя из планируемого максимального срока реализации мероприятий данной муниципальной программы, направленных на достижение целей и решение ее задач, и не может составлять менее одного календарного года.

По состоянию на 2020 год в городском округе Тольятти действует 28 муниципальных программ со сроками действия от 3 до 6 лет, что соответствует определению среднесрочного периода, данному в законодательстве РФ о стратегическом планировании. Часть этих программ разработана с учетом стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 год [3]. Срок действия большинства муниципальных программ городского округа ограничивается 2024 годом, что соответствует продолжительности первого (2019-2020 гг.) и второго (2021-2024 гг.) этапов реализации городской стратегии.

На наш взгляд, характер взаимосвязи между стратегией, как комплексным долгосрочным планом социально-экономического развития города и муниципальными программами, как среднесрочными (как правило) документами планирования развития отдельных отраслей городского хозяйства, должен закрепляться муниципальным правовым актом. Так, в соответствии с Положением о системе управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти [5], в качестве цели каждой из муниципальных программ принимается одна из задач стратегии, либо программные цели представляют собой результат декомпозиции какой-либо стратегической задачи.

В свою очередь, план мероприятий по реализации муниципальной стратегии развития выполняет роль комплексного планового документа в очередном среднесрочном периоде. По мнению Ю.Н. Лапыгина и Д.В. Тулиновой, «разработка плана мероприятий по реализации стратегии развития муниципальных образований представляет собой процедуру перехода от стратегии к детализации стратегически значимых действий в части ресурсного обеспечения и оценки рисков, распределенных по этапам реализации стратегии и обеспеченных мониторингом». [7]

Сроки действия плана мероприятий по реализации стратегии развития муниципального образования законодательством не определены, в связи с чем в ряде муниципальных образований такие планы мероприятий разрабатываются на весь срок реализации стратегии развития. В городском округе Тольятти применен подход, согласно которому план мероприятий является инструментом реализации стратегии социально-экономического развития городского округа в очередном среднесрочном (до 6 лет) периоде [2]. Соответственно, действующий План мероприятий, принятый в 2019 году, охватывает период до 2024 года включительно [5].

На наш взгляд, именно такой подход, увязывающий срок действия плана мероприятий с определенным этапом (этапами) реализации городской стратегии, позволяет конкретизировать направления (приоритеты) развития с учетом проектов и ресурсов (финансовых, материальных, информационных и др.) для их реализации, имеющихся в распоряжении городского округа как административно-территориальной единицы и хозяйствующих субъектов различных форм собственности, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования, которые являются участниками реализации городской стратегии.

При этом результат («продукт на выходе») процесса развития в истекшем среднесрочном периоде, полученный на данном этапе реализации стратегии, представляет собой основу планирования («ресурс на входе») процесса развития на следующем аналогичном по продолжительности этапе реализации стратегии развития городского округа.

План мероприятий по реализации стратегии развития городского округа Тольятти реализуется по 7 приоритетам развития городского округа: «Экогород», «Человеческий потенциал», «Городское сообщество и идентичность», «Возможности для каждого», «Город больших проектов», «Город жизни» и «Тольятти мобильный». В рамках каждого из этих приоритетов долгосрочного характера, предусмотрены приоритеты среднесрочные - на период действия Плана мероприятий.

Например, приоритетными среднесрочными направлениями по приоритету «Экогород» являются:

- 1) снижение факторов негативного воздействия на окружающую среду, в том числе, крупными промышленными предприятиями городского округа Тольятти;

- 2) организация системы общественной поддержки экологически-устойчивого развития городского округа Тольятти;
- 3) восстановление лесов городского округа Тольятти.

План мероприятий предусматривает реализацию более 200 мероприятий различной направленности. Мероприятия, предусмотренные в рамках муниципальных программ, в Плане мероприятий приведены укрупненно – в виде задач соответствующих муниципальных программ. Также в План мероприятий включены:

мероприятия государственных программ Самарской области, реализуемые в городском округе Тольятти;

проекты развития транспортной инфраструктуры федерального и регионального характера, реализация которых оказывает влияние на социально-экономическое развитие городского округа;

инвестиционные проекты создания и модернизации промышленных объектов, реализуемые предприятиями;

проекты и мероприятия некоммерческого характера, реализуемые городскими предприятиями и организациями в рамках социальной ответственности бизнеса;

проекты развития, образования, науки и инновационного предпринимательства, реализуемые ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет» согласно концепции «Университет 3.0».

Практика разработки и организации выполнения комплекса мероприятий среднесрочного характера в рамках стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти¹ свидетельствует, что

¹ Согласно существующей классификации городских поселений Тольятти относится к числу крупных городов по критерию численности населения – свыше 500 тыс. чел. и представляет собой городской округ с наибольшей численностью населения среди городов страны, не являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации.

ключевой проблемой, имеющей место, как на стадии формирования, так и на стадии выполнения утвержденного плана мероприятий по реализации муниципальной стратегии, является отсутствие на местном уровне организационных, правовых и методических основ для применения проектного метода управления развитием муниципального образования.

Следствием этого является отсутствие на уровне города функционирующей на регулярной основе коммуникационной площадки (совета, центра и др.):

коллективного (с участием всех заинтересованных сторон) обсуждения перспектив и проблем развития территории;

анализа и оценки комплекса инвестиционных проектов и мероприятий программного и непрограммного характера, составляющих содержание плана мероприятий, руководством и экспертами органов местного самоуправления, экономических субъектов, общественных структур города с позиции их взаимосвязанности в процессах управления развитием.

В связи с этим отсутствует и практика выстраивания организационных алгоритмов реализации проектов и мероприятий развития, инициаторами и (или) исполнителями которых выступают субъекты, представляющие различные секторы экономики города. Соответственно, комплексный характер формирования и последующей реализации плана мероприятий не приобретает необходимых свойств системности.

При этом проектный подход в управлении реализацией городской стратегии предполагает, в первую очередь, ее рассмотрение в качестве долгосрочного проекта, включающего в себя ряд подпроектов по

направлениям развития, ответственность за реализацию которых возлагается на отраслевых заместителей главы города.

Вышеуказанная проблема усугубляется фактическим отсутствием механизмов интеграции проектов и мероприятий, предусмотренных муниципальными стратегиями и планами мероприятий, в единый процесс социально-экономического развития региона. Результаты развития, достигнутые на уровне муниципальных образований, становятся предметом статистического учета и отчетности на уровне субъекта РФ, но не оцениваются ответственными руководителями и экспертным сообществом региона в качестве оснований для возможной корректировки планов мероприятий по реализации стратегии развития субъекта РФ, государственных программ и других документов планирования регионального уровня, а также в ракурсе совершенствования методического обеспечения аналогичных процессов на уровне муниципалитетов со стороны уполномоченных органов и организаций региона.

Кроме того, обеспечение процессов развития финансовыми ресурсами, как на уровне региона, так и на уровне муниципальных образований, планируется по остаточному принципу – исходя из возможностей бюджетов соответствующих уровней, определяемых на основе отношения общей массы доходов к необходимым расходам текущего характера. Последнее исключает стабильность и автономность от вышестоящих уровней управления ресурсного обеспечения мероприятий и проектов социально-экономического, территориального и инфраструктурного развития.

Решение вышеназванных проблем видится нам, во-первых, в нормативно-правовом закреплении на федеральном уровне и практическом внедрении на уровне субъектов РФ проектного подхода в управлении

развитием регионов и муниципальных образований, во-вторых, в передаче функции методического обеспечения стратегического планирования развития муниципальных образований с федерального уровня на уровень субъектов РФ, в третьих – в создании правовой базы формирования бюджетов развития – обособленных от регионального и муниципального бюджетов специализированных фондов, формируемых за счет целевых отчислений от налогов и иных обязательных платежей в бюджеты соответствующих уровней.

Список использованной литературы:

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 28.08.2014 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, N 26 (часть I), ст. 3378.
2. О Порядке разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти [Текст]: решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 11.12.2018 № 90 // Городские ведомости, № 98(2161), 25.12.2018.
3. О стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года [Текст]: решение Думы городского округа Тольятти от 25.01.2019 № 131 // Городские ведомости, № 11(2173), 15.02.2019.
4. О плане мероприятий на 2019-2024 годы по реализации стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года» [Текст]: решение Думы городского округа Тольятти от 24.12.2019 № 445 // Городские ведомости №2(2262) от 14.01.2020.
5. О положении о системе управления социально-экономическим развитием городского округа Тольятти [Текст]: решение Думы городского округа Тольятти от 10.12.2014 № 546 // Городские ведомости, № 176(1774), 23.12.2014.
6. Об утверждении порядка принятия решений о разработке, формирования и реализации, оценки эффективности муниципальных программ городского округа

Тольятти [Текст]: постановление мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 12.08.2013 № 2546-п/1 // Городские ведомости, № 62(1561), 20.08.2013.

7. Лапыгин Ю.Н., Тулинова Д.В. От стратегии муниципального образования к плану ее реализации [Электронный ресурс] // Муниципалитет: экономика и управление. – 2018. - № 02 (23). – Режим доступа: <http://municipality.expert/issue/2018/02/05?print=>, свободный (Дата обращения: 26.11.2020).

Дата поступления в редакцию: 01.12.2020 г.

Опубликовано: 06.12.2020 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2020

© Константинович Д.А., 2020