
УДК 332.02
ББК 65.054.12
П 30

Е.М. Петрова

Кандидат экономических наук, доцент Ставропольского государственного аграрного университета. Тел.: (928) 324 63 90, e-mail: e.m.stav@mail.ru.

Формирование комплексной муниципальной системы планирования

(Рецензирована)

Аннотация. В статье рассмотрены современные тенденции и проблемы формирования комплексной системы планирования на муниципальном уровне; обоснована необходимость применения механизмов координации и взаимодействия в процессе планирования.

Ключевые слова: муниципальное планирование, комплексная система планирования, координация видов планирования, взаимодействие систем планирования.

Е.М. Petrova

Candidate of Economics, Associate Professor of Stavropol State Agrarian University. Ph.: (928) 324 63 90, e-mail: e.m.stav@mail.ru

Formation of integrated municipal system of planning

Abstract. The paper discusses current trends and challenges of forming an integrated system of planning at the municipal level. The necessity of application of coordination and cooperation mechanisms in the planning process is substantiated.

Keywords: municipal planning, integrated system of planning, coordination of forms of planning, the interaction of planning systems.

Устойчивое социально-экономическое развитие территории во многом зависит от степени сформированности комплексной муниципальной системы планирования и принятых документов планирования. Комплексная система планирования позволяет муниципалитету встраиваться в процессы общегосударственного развития или решать вопросы местного значения, ориентируясь исключительно на локальные возможности. Однако незавершенность основных институциональных преобразований на муниципальном уровне в нашей стране обусловила формирование в теории и на практике различных подходов к содержанию планирования и инструментов его организации. В результате в настоящее время наиболее остро перед муниципалитетами стоит задача координации различных направлений планирования, обеспечения согласованности плановых документов,

построения логичной последовательности их принятия.

Российский опыт муниципального планирования неоднозначен и относительно молод: российские муниципалитеты стали активно заниматься вопросами собственного социально-экономического развития со второй половины 1990-х годов. В условиях отсутствия единых стандартов плановых документов местного развития в федеральном законодательстве муниципалитеты имели значительную свободу в выработке наиболее удобных для них форм планирования социально-экономического развития. В развитии муниципального планирования можно выделить ряд этапов, каждому из которых присущи определенные типические черты [1]. В целом очевидно поступательное движение от устаревшей советской системы планирования к сложным современным формам стратегического планирования.

Инерционный этап (середина 1990-х гг.). Распространение в России рыночной методологии планирования социально-экономического развития осложнялось глубокой укорененностью в отечественной практике методов советского планирования. Дезориентировала терминологическая близость, т.е. планирование ассоциировалось с Госпланом и административной экономикой. Для методологии планирования, унаследованной от советского строя, характерны директивность, отраслевая направленность и жесткое административное регулирование. Типичный план социально-экономического развития того времени представлял собой набор отраслевых подпрограмм, которые рассчитывались на один год или несколько лет и обычно основывались на региональных плановых документах. Подпрограммы содержали перечень мероприятий, которые предусматривалось выполнить в соответствии с четко регламентированным бюджетным финансированием, список исполнителей и сроки исполнения. Документ создавался на основе спускаемых сверху директив, жестко увязывался с плановыми документами вышестоящих уровней и исключал возможность экономики быстро реагировать на изменения внешних обстоятельств. Общественность к разработке планов не привлекалась.

«Антикризисный» этап (вторая половина 1990-х гг.). Со временем советские методы планирования все более вытеснялись рыночными механизмами. Большая часть комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований носила кратко— или реже среднесрочный (3 — 5 лет) характер, охватывала в основном оперативные управленческие вопросы. Нередко программам присваивался «антикризисный» статус, что объяснялось в большей мере сложной социально-экономической ситуацией. В центре внимания таких программ зачастую лежали проблемы текущего характера в сфере жилищно-коммунального хозяйства, городского пассажирского транспорта, социальной поддержки. Разработкой комплексных

программ, ориентированных на решение задач развития, занимались развитые и обеспеченные города. Остальные не могли себе позволить мыслить на перспективу в условиях кризисных ситуаций. Характерными примерами такого подхода служат документы, подготовленные в 1998 — 1999 гг. в городах Нижний Новгород, Ярославль, Арзамас, Дзержинск, в Борском и Котовском районах Нижегородской области и других муниципальных образованиях.

«Комплексно-программный» этап (конец 1990-х — начало 2000-х гг.). Для данного периода характерно распространение комплексных программ социально-экономического развития, рассчитанных на среднесрочную перспективу и не замыкающихся на «латании дыр». Муниципальное социально-экономическое планирование перестало быть прерогативой крупных муниципальных образований. В то же время стратегические планы могли позволить себе лишь немногие города, пионером в этой сфере стал Санкт-Петербург. Особенностью российских комплексных программ является ориентация на системные преобразования, способствующие, прежде всего, созданию благоприятной нормативной и институциональной среды для муниципального развития.

«Стратегический» этап (с начала 2000-х гг. по настоящее время). Относительная экономическая стабильность в стране, установление более-менее четких «правил игры» в политической и экономической сферах, а также накопление определенного опыта в области планирования муниципального социально-экономического развития способствовали увеличению временной «глубины» планирования в городах. На первый план постепенно стали выходить идеи стратегического планирования. Все больше городов озадачивались разработкой полноценных стратегических планов как основы для всего кратко— и среднесрочного планирования (Череповец, Дзержинский). Позже, с середины 2000-х гг., к процессу подключились и сельские районы

(Кинель-Черкасский район Самарской области). Элементы долгосрочной стратегии городского развития часто стали включаться в программы социально-экономического развития городов, не имевших детальных стратегических планов (Концепция социально-экономического развития г. Новосибирска; Стратегия устойчивого развития г. Ижевска; Концепция стратегического развития г. Омска).

Следует отметить, что были ситуации, когда плановые документы носили «случайный характер». Так, муниципальное образование занимается разработкой планового документа в обязательном порядке во исполнение решений региональных властей иметь свои планы развития или разработка планов является одним из условий участия муниципалитета в каких-либо сторонних программах (например, в рамках международных программ технической помощи). Планирование также могло быть элементом избирательной кампании главы местного самоуправления. Однако, в последнее время все чаще за инициированием процесса разработки планов стоит целенаправленное желание добиться лучших результатов и высокой эффективности при расходовании бюджетных средств на решение вопросов местного значения. Здесь следует отметить роль субъективных факторов, присущих конкретному муниципальному образованию, особенно фактора личной активности и инициативности первого лица муниципалитета.

В современной российской практике муниципального планирования выделяют ряд уровней (вертикальная структура) и видов (горизонтальная структура) планирования. Уровни муниципального планирования различаются по временному горизонту, на который данный вид планирования рассчитан: краткосрочное (1 — 2 года), среднесрочное (3 — 7 лет), долгосрочное (7 — 20 и более лет, чаще всего 10 — 15 лет). Краткосрочное планирование называют также текущим, долгосрочное — стратегическим. Каждому уровню планирования соответствует свой уровень конкретности

и абстракции, присущи свои характерные особенности, свой арсенал методов. Граница между ними подвижна: во-первых, варьируют временные рамки; во-вторых, часто реализуются смешанные варианты, например, среднесрочное планирование с элементами стратегического. К основным видам планирования социально-экономического развития на муниципальном уровне относятся социально-экономическое, бюджетное и территориальное планирование. Основанием для их выделения служит объект планирования.

Социально-экономическое планирование является частью процесса муниципального управления и заключается в определении целей, задач, приоритетных направлений развития муниципального образования в планируемом периоде, параметров его социально-экономического развития и определении источников ресурсов для их достижения. Цели и задачи формализуются в виде значений социально-экономических результатов, которые муниципалитет намерен достичь в планируемом периоде. Количественные и качественные значения параметров развития муниципалитета устанавливаются в документах планирования, которые после утверждения в установленном порядке превращаются в обязательства муниципального образования. Состав, структура, порядок формирования и применения документов социально-экономического планирования определяются муниципалитетом самостоятельно, но в рамках исполнения установленных правовых норм. Социально-экономическое планирование развития муниципального образования осуществляется с помощью таких основных документов, как стратегия социально-экономического развития, прогноз социально-экономического развития, долгосрочные целевые программы, ведомственные целевые программы, планы мероприятий по достижению целей и задач в планируемом периоде.

Основная часть деятельности органов местного самоуправления так или иначе связана с бюджетным процессом, составной частью которого является

бюджетное планирование. Бюджетное планирование — это процесс определения объема, структуры и направлений использования бюджетных средств, которые можно мобилизовать в качестве доходов, финансирования расходов, привлечения и погашения займов. Бюджетное планирование может быть среднесрочным (перспективным), годовым и внутригодовым. К особенностям планирования в бюджетной сфере следует отнести регулярный характер и высокий уровень формализованности данного процесса. Полномочия органов местного самоуправления и документы, формирование которых обязательно в процессе бюджетного планирования, четко определены в Бюджетном кодексе РФ. Детализация данных полномочий с учетом специфики конкретного муниципального образования осуществляется местным правовым актом. Итоговым документом бюджетного планирования является бюджет на очередной финансовый год и плановый период или бюджет на очередной финансовый год со среднесрочным финансовым планом.

Необходимость наличия в муниципальной системе образования документов территориального планирования определена требованиями Градостроительного кодекса РФ. Основными документами территориального планирования являются схема территориального планирования (для муниципальных районов), генеральный план (для поселений, городских округов), план реализации документа территориального планирования муниципального образования.

Между документами социально-экономического, бюджетного и территориального планирования существует тесная и постоянная связь в ходе их реализации. Так, документ стратегического социально-экономического развития муниципального образования может лежать в основе технического задания на разработку (корректировку) схемы территориального планирования, генерального плана. Основой для формирования документов социально-экономического и бюджетного планирования служит прогноз социально-экономического развития

муниципального образования. 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. Действующие документы бюджетного планирования устанавливают финансовые ограничения (в виде лимитов бюджетных средств) для решения социально-экономических задач по ведомственным направлениям расходов, а их исполнение дает основания для корректировки документов социально-экономического планирования. Взаимосвязь бюджетного и территориального планирования возникает на стадии планирования бюджетных ресурсов для реализации инвестиционных проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры муниципального образования, необходимость в которых определена документами территориального планирования.

Формирование комплексной муниципальной системы планирования предполагает взаимодействие систем планирования различных уровней. Однако, в настоящее время система планирования в полной мере не сформирована ни на одном из уровней государственного и муниципального управления. Значительно в большей степени формализована юридически система планирования федерального уровня: многие положения определены в бюджетном, налоговом, градостроительном и земельном законодательстве, постановлениях Правительства РФ. Каждое из направлений планирования с развитием параллельно реализуемых в стране реформ начало обретать характер самостоятельной системы планирования в строго определенной сфере управления. Наиболее формализованными в рамках требований бюджетного и градостроительного законодательства являются системы бюджетного и территориального планирования. Стратегическое планирование применяется главным образом с использованием лучших практик, рекомендаций экс-

пертов, разрабатываемых в инициативном порядке на региональном уровне методик. Взаимодействие между системами осуществляется в большей степени посредством бюджетного планирования.

Несформированность систем планирования различных уровней управления и отсутствие формализованных механизмов взаимодействия и координации приводят к тому, что на практике муниципалитеты сталкиваются с проблемами, связанными с разрозненностью методических установок и отсутствием достаточного опыта подготовки плановых документов. Имеет место «ведомственная разобщенность» специалистов, формирующих документы планирования (концепции, стратегии, программы и проекты, документы территориального планирования, среднесрочные финансовые планы и бюджеты). К подготовке документов стратегического значения не всегда подключаются представители местного сообщества, для которого данные документы разрабатываются. Нередки случаи подмены понятий «концепция», «стратегия», «программа», «план действий», что негативно сказывается на качестве документов планирования и результатах их применения. Наблюдается отсутствие сформулированных стратегических целей развития или отход от них при осуществлении территориального и бюджетного планирования.

Опыт правоприменительной практики современного планирования на муниципальном уровне невелик. Исключением являются те муниципалитеты, которые в порядке конкурсного отбора Министерства финансов РФ были включены в программу реформирования общественных финансов и сформировали основные элементы системы бюджетного и социально-экономического планирования, а также те немногие города, которые традиционно уделяли системному управлению первостепенное внимание. В территориальном планировании процедуры разработки документов весьма затратны, поэтому наиболее подготовленными выглядят муниципалитеты, субсидии которым предусмо-

трены из региональных бюджетов на формирование документов в соответствии с Градостроительным кодексом РФ. Единая бюджетная система России во многом упрощает бюджетное планирование на муниципальном уровне по сравнению с другими видами планирования, так как в бюджетном и налоговом законодательстве определены нормы и механизмы взаимодействия в формате межбюджетных отношений.

В меньшей степени в практике муниципального управления формализован процесс планирования с использованием инструментов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Система БОР подразумевает планирование деятельности органов публичной власти исходя из того, что целью этой деятельности должно быть достижение конкретных и измеримых социально значимых результатов. Внедрение элементов бюджетирования по результатам вносит значительные коррективы в процесс бюджетного планирования. При этом в силу рекомендательного характера применения инструментов БОР, за исключением муниципальных заданий, органы местного самоуправления самостоятельно принимают решения о методах и последовательности их внедрения.

При формировании комплексной системы планирования установление жесткой очередности разработки плановых документов не соответствует реалиям времени и невозможно с практической точки зрения. У каждого уровня публичной власти есть свой круг законодательно установленных полномочий, реализация которых невозможна без построения систем планирования своего уровня. Кроме того, многие процессы планирования идут параллельно, существуют одновременно и предполагают тесное взаимодействие. Внедрение механизмов взаимодействия в рамках распределенных полномочий между уровнями публичной власти позволяет организовать государственное и муниципальное управление развитием территорий на принципах системности и с применением непротиворечивых документов планирования.

Результативное применение механизмов координации и взаимодействия зависит от установления порядка принятия документов планирования и соблюдения норм принятых в процессе планирования документов. Поэтому органы местного самоуправления для обеспечения решения вопросов местного значения должны определить предписанные законодательством порядки, сформировать и принять соответствующие документы планирования. Установление порядков определит правила и регламенты планирования в составе системы управления, а утвержденные документы планирования позволят целенаправленно управлять развитием муниципального образования и взаимодействовать на основе принятых планов с органами государственного управления, в том числе и по вопросам софинансирования программ и проектов муниципалитета.

В настоящее время можно выделить три основных подхода к организации муниципального планирования:

1) планирование силами муниципальной администрации — наиболее прост с точки зрения организации, однако, не способствует открытости процесса планирования и не защищен от коррупции;

2) создание временной рабочей группы — предпочтительнее для небольших городов, у которых меньше ресурсов на содержание таких структур;

3) заключение договора на разработку программы или стратегии со стороны организацией (университетом, бизнес-ассоциацией, консалтинговой организацией и т.п.) — является оптимальным, но на практике его реализации мешает недостаток ресурсов у большинства муниципалитетов, поскольку привлечение квалифицированных специалистов требует существенных расходов на приобретение индивидуально разработанного научного продукта.

Конкретные формы организации процесса разработки и принятия доку-

ментов муниципального планирования могут существенно различаться от муниципалитета к муниципалитету и зависят от уровня организации в целом деятельности местной администрации, стиля управления первого лица и его способности выстраивать отношения на принципах партнерства, от принятых в муниципальном образовании процедур и от характера самих документов планирования (стратегия, комплексная программа, целевые муниципальные программы и т.п.). Учитывая, что разработка документов планирования развития муниципального образования должна осуществляться скоординированно различными подразделениями и службами муниципалитета, рекомендуется сформировать специальную координационную группу, установить порядок планирования и определить ответственных лиц и сроки для разработки соответствующих документов планирования.

Как показывает практика, в условиях несформированности системы планирования муниципалитетами недооценивается возможность реализации проектов развития муниципальных образований на условиях межмуниципального сотрудничества. Объединение различных видов ресурсов на основе межмуниципального сотрудничества позволяет оптимизировать механизм решения вопросов местного значения, а также повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, формирование комплексной системы планирования на муниципальном уровне позволяет активизировать основные управленческие процедуры: от определения целей и задач в сфере планирования текущей деятельности до выявления ресурсов развития в ключе стратегических целей. Взаимодействие систем планирования различных уровней и координация видов планирования потенциально увеличивает возможности развития муниципальных образований в условиях ограниченности ресурсов.

Примечания:

1. Управление муниципальным экономическим развитием / под ред. Г.Ю. Ветрова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. 258 с.