# О ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММАХ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**Петрова И. В.**

главный специалист-эксперт отдела государственных инвестиций и региональных программ, Министерство экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики (Россия), 428004, Россия, г. Чебоксары, Президентский бульвар, д. 10, iniveri@yandex.ru

УДК 332.14
ББК 65.050.14-231

**Цель.** Предложить варианты синхронизации разработки и реализации региональных и муниципальных стратегических и программных документов.

**Методы.** Исследование базируется на методе программного бюджетирования, методах стратегического и проектного управления.

**Результаты и практическая значимость.** Сформулированы основные принципы формирования региональных и муниципальных программных документов. Определены риски и возможности осуществления государственного и муниципального управления в условиях действия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172 – ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» с позиции программного государственного (муниципального) управления.

**Научная новизна.** Обоснованы предложения об изменении форм и методов управления реализацией государственных и муниципальных программ. Выявлены особенности формирования муниципальных программ.

*Ключевые слова:* социально-экономическое развитие территорий, государственная (муниципальная) программа, стратегическое управление (планирование).

# ON STATE AND MUNICIPAL PROGRAMS IN THE SYSTEM OF REGIONAL DEVELOPMENT'S STRATEGIC PLANNING

**Petrova I. V.**

Chief expert of public investment and regional programs, Ministry of Economic Development, Industry and Trade of the Chuvash Republic (Russia), 10 Prezidentskiy bul'var, Cheboksary, Russia, 428004, iniveri@yandex.ru

**Purpose.** To suggest options for synchronizing the development and implementation of regional and municipal strategic and policy documents.

**Methods.** The study is based on the method of program budgeting, methods of strategic and project management.

**Results and practical significance.** Author has formulated the basic principles of regional and municipal policy documents. Identify risks and opportunities of the state and municipal government under the federal law on June 28, 2014 № 172-FL, "On the strategic planning in the Russian Federation" from a position of Software state (municipal) government.

**Scientific novelty.** Author has substantiated proposals to change the forms and methods of managing the implementation of state and municipal programs, described the features of the municipal programs formation.

*Key words:* socio-economic development of the territories, the state (municipal) program, strategic management (planning).

© Петрова И. В., 2015

*Петрова И. В.*

**Когда говорят о стратегическом управлении территориальным развитием, как правило, программы развития (комплексные и отраслевые) не стоят на последнем месте в системе мер реализации стратегических инициатив. Программа обозначается в качестве рабочего документа планирования мероприятий, задач и ресурсов в проблемной сфере на определенную временную перспективу. Вместе с тем целостного видения того, как программа влияет на реализуемость стратегии, как нам представляется, пока не сформировано.**

Распад СССР привел к тому, что вплоть до 90-х годов XX века разработкой взаимосогласованных решений в сферах градостроительства, экономического районирования, ресурсного обеспечения реализации планов и программ занимались в основном представители научного сообщества.

На рубеже XX и XXI веков, когда регионы и муниципальные образования осознали необходимость выработки собственного курса социально-экономического развития в условиях рыночной среды, началась разработка первых стратегических документов территориального развития, и к настоящему времени на субфедеральном уровне накоплен обширный опыт создания различных стратегий. Однако до недавнего времени разработкой и реализацией региональных и муниципальных стратегий и программ главы субъектов и муниципальных образований Российской Федерации занимались в определенной степени самостоятельно, исходя из насущных целей и задач, а также требований внешней маркетинговой среды.

Вступление в силу Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172 – ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) [1] расставило ориентиры для всех основных участников организационно-экономических отношений по вопросам управления социально-экономическим развитием территорий. Федеральным законом выстроены иерархия стратегических документов и полномочия лиц, ответственных за их подготовку. Несмотря на различную оценку данного закона экспертным и научным сообществом на предмет его реализуемости, он задает определенные направления для развития государственного и муниципального управления.

Необходимость разработки стратегических документов не вызывает сомнений [2, 3, 4]. С учетом требований Федерального закона становятся вполне прозрачными рамки и типовые решения для написания стратегий: к настоящему времени отдельными субъектами Российской Федерации (Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Калужская, Новгородская, Оренбургская, Тверская области, Забайкальский край, Северная Осетия) разработаны региональные стратегии 2030, некоторые – до принятия Федерального закона. Другие торопятся это сделать. Можно говорить о том, что Федеральный закон отчасти унифицировал региональные и муниципальные стратегии, что, вероятно, повлечет за собой их «типовой» характер, но вот документы, призванные стать сопутствующими при разработке стратегий и их реализующими инструментами, как нам представляется, все еще имеют большой потенциал для совершенствования и самоидентификации. Здесь, прежде всего, хотелось бы сказать о государственных и муниципальных программах, которым определена своя роль, как нам представляется, намного более значимая, чем заложено в законодательном акте, и потенциал программ при рассмотрении всех возможностей его использования будет раскрыт в большей степени [5, с. 197–200].

Государственная (муниципальная) программа получила официальное закрепление несколько раньше, чем стратегия – уже начиная с 2010 года государственная программа стала не просто термином из сферы управления общественными финансами, но и полноправным инструментом реализации отраслевой государственной политики. Особенность государственной программы 2010–2012 годов – консолидация колоссального объема задач, функций, ресурсов, направлений и исполнителей для обеспечения прозрачности отраслевой государственной политики [6, с. 186–196]. 2013 год стал по-своему революционным и стимулирующим – в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены поправки, отменяющие возможность продолжения реализации на региональном и муниципальном уровнях с 2014 года целевых программ. С 01.01.2014 единственно возможными легитимными с точки зрения бюджетного процесса формами обозначения государственных (муниципальных – с 2015 года) целей и расходов стали государственные (муниципальные) программы. Именно они, на наш взгляд, являются сейчас первостепенными документами для совершенствования разработки и организации управления, так как фактически отражают государственную и муниципальную политики.

Здесь и далее выводы и рекомендации сформулированы по итогам анализа государственных и муниципальных программ, реализуемых в Чувашской Республике более 3-х лет и по материалам [7, 8, 9].

Принципы формирования региональных и муниципальных программных документов.

1. ***Взаимное соответствие задач и подпрограмм государственных и муниципальных программ.***

Для обеспечения логики состава государственной или муниципальной программы необходимо, чтобы каждая подпрограмма реализовывалась для достижения определенной задачи.

2. ***Обеспечение межведомственного взаимодействия в целях разработки и реализации государственных и муниципальных программ.***

Учитывая, что государственная и муниципальная программа реализуются благодаря усилиям нескольких органов исполнительной власти, а также различных организаций, объединяя бюджетные и внебюджетные источники финансирования, высокий уровень взаимодействия фактически гарантирует реализуемость и мобильность государственной (муниципальной) программы в условиях макроэкономической нестабильности.

3. ***Выполнимость основных мероприятий государственных и муниципальных программ.***

При составлении и сочетании в подпрограммах основных мероприятий нужно исходить из их теоретической и фактической выполнимости. К теоретически выполнимым мероприятиям можно отнести мероприятия, требующие инновационных управленческих решений, это мероприятия, имеющие стратегический результат. К фактически выполнимым мероприятиям предлагается отнести мероприятия, относимые к разряду публичных обязательств, как правило, это текущие социальные выплаты. Реализуемость государственной (муниципальной) программы зависит от соотношения теоретически и фактически выполнимых мероприятий.

Представляется возможным рассматривать два варианта построения системы основных мероприятий внутри подпрограмм государственных и муниципальных программ:

1 – по принципу «точек роста» подпрограммы, когда основное мероприятие рассматривается в виде проекта, который благодаря мероприятиям детализируется от начала до завершения;

2 – по принципу группирования однотипных действий, необходимых для выполнения всех задач подпрограммы, например, «нормативно-правовое обеспечение», «капитальное строительство (реконструкция)» и др.

4. ***Адекватное планирование и прогнозирование финансирования государственных и муниципальных программ.***

Поскольку государственная (муниципальная) программа консолидирует отраслевые направления государственной (муниципальной) политики на долгосрочную перспективу, для программы имеет большое значение достоверность значений ресурсного обеспечения, особенно за счет бюджетных средств, т.к. они служат ориентиром для частных инвестиций, реализации проектов государственно-частного (муниципально-частного) партнерства.

5. ***Своевременность внесения изменений в государственные и муниципальные программы в соответствии с законом (решением) о бюджете.***

Несмотря на то, что последние поправки в статью 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации допускают приведение бюджетного обеспечения программ в соответствие с решением о бюджете в сроки, отличные от трех месяцев, представляется, что ответственный исполнитель государственной (муниципальной) программы должен обеспечивать постоянную финансовую актуализацию программы. В ином случае существенным образом теряется связь между целями и их ресурсным обеспечением. «Виртуальность» программы должна быть сведена к минимуму.

6. ***Прогнозирование достижения целевых значений индикаторов и показателей государственных и муниципальных программ.***

Особенность построения мониторинговой базы реализации государственных и муниципальных программ такова, что все индикаторы и показатели можно условно разделить на две группы: индикаторы и показатели, на которые ответственный исполнитель может повлиять непосредственно в силу своих полномочий; индикаторы и показатели, на которые ответственный исполнитель может повлиять косвенно, при этом сфера его влияния ограничивается лишь регулятивными мерами. В том случае, если в программе преобладают индикаторы и показатели из второй группы, или отсутствует баланс внутри системы индикаторов и показателей, то возможность рассмотрения результативности выполнения мероприятий в зависимости от изменения объемов финансирования затруднителен, а при текущей макроэкономической ситуации недостаточность финансирования – это типичная ситуация. При обосновании состава индикаторов и показателей программы рекомендуется включать в состав индикаторов и показателей, включив в них индикаторы, характеризующие не только состояние проблемной сферы в целом, но и состояние текущей деятельности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления).

Особенность создания системы программного управления (государственная программа Российской Федерации – государственная программа субъекта Российской Федерации – муниципальная программа) на государственном и муниципальном уровнях заключается в том, что на каждом последующем уровне субъекту управления предоставляется больше возможностей для самостоятельности. В связи с этим муниципальные программы (самая большая группа программных документов) фактически меньше всего унифицирована и стандартизирована. С одной стороны,

это положительный момент – здесь может полностью раскрыться управленческий потенциал местной администрации, а с другой стороны – при отсутствии или минимизации региональной поддержки (финансовой, методологической, организационной) такие программы не станут полноценным инструментом управления муниципальным социально-экономическим развитием. Опасность реализации второго сценария заключается в том, что в условиях отсутствия полноценного финансового обеспечения решения вопросов местного значения муниципальные программы могут стать формальными, чего категорически допускать нельзя.

Для целей реализации задач стратегического планирования в регионе муниципальные программы имеют большое значение, так как уровень социально-экономического развития муниципального образования характеризует качество государственной политики на региональном уровне и согласованность действий региональной и муниципальной властей. Качество разработки и реализации муниципальных программ, по нашему мнению, определяется следующими особенностями:

1. *Универсальность и уникальность муниципальных программ.*

Если исходить из того, что муниципальные программы должны быть не только у городских округов и муниципальных районов, но и у городских и сельских поселений, то даже в небольшом субъекте Российской Федерации должен быть создан значительный объем программных документов на самом уязвимом – поселенческом – уровне муниципального управления. Тот факт, что все регионы России уникальны – неоспорим, то же относится и к муниципальным образованиям одного и того же региона. Поэтому разработка муниципальных программ – это более сложная задача, нежели реализация плана мероприятий, так как в проекте документа (фактически того же плана) должны быть органично учтены как обязательные (общепринятые) правила составления программ, так и особенности конкретного муниципального образования, уровень значимости целей социально-экономического развития, степень компетенции исполнителей.

2. *Региональные государственные программы и муниципальные программы взаимосвязаны.*

Взаимосвязь программ достигается на двух уровнях – финансовом и организационном. Региональная отраслевая государственная программа отражает выполнение государственных обязательств. В ресурсном обеспечении зачастую указываются средства местных бюджетов, направляемые в качестве софинансирования по тому же направлению (капитальный ремонт жилого фонда, строительство зданий образовательных учреждений). При этом, как правило, нормативно утверждается распределение бюджетных средств по муниципальным образованиям по отраслевому направлению. При этом в муниципальной программе в ресурсном обеспечении за счет средств регионального бюджета зафиксировано именно то финансирование, которое определено в государственной программе. На организационном уровне взаимосвязь отражается в развитии и «продолжении» мероприятий государственных программ на муниципальном уровне.

3. *Компетенции разработчиков и исполнителей муниципальных программ.*

В силу того, что на муниципальном уровне весьма распространена ситуация, когда один и тот же специалист отвечает за ведение нескольких направлений, высоки риски слабой проработанности содержательной и ресурсной частей муниципальной программы. Это преодолимо при организации специального обучения для специалистов, занимающих программным управлением, в том числе взаимообучения государственных гражданских и муниципальных служащих.

4. *Высокая степень реализуемости муниципальных программ.*

Сфера реализации муниципальной программы ограничена одним муниципальным образованиям. Это значительно повышает шансы на достижение промежуточных результатов реализации программы по двум причинам: локализация позволяет уйти от неоправданных прогнозов, количество согласительных этапов минимально, что обеспечивает адекватность программы требованиям текущей ситуации, если вовремя учтены. Эти факторы позволяют включать в муниципальные программы экспериментальные проекты, на региональном уровне они не столь выражены.

Несмотря на то, что программа сама по себе не является новацией в сфере государственного или муниципального управления, она постоянно претерпевает изменения и, как нам представляется, в новой редакции получила новое содержание. Вместе с тем отношение к ней не изменилось. То есть, программа как полноценный инструмент реализации функций государственной и муниципальной политики воспринимается во многом на уровне конца 2000-х годов, когда появился некоторый опыт управления *проектами по проблемным направлениям*. Первые программы фактически и были крупными, в отдельных случаях революционными для отрасли, проектами (газификация, дорожное строительство, компьютеризация школ). Впоследствии проекты стали менее крупными, но более многочисленными, были объединены в отраслевые и подотраслевые направления – фактически так родилась содержательно-инструментальная основа современных государственных и муниципальных программ. На федеральном уровне, где восприимчивость к новациям обусловлена статусом государственных программ и постоянным вниманием к ним со стороны заинтересованного кругла лиц (высших должностных

лиц федеральных органов исполнительной власти, контрольных органов, разработчиков новых методов государственного управления), легче принимается необходимость нового понимания идеи и возможностей реализации мероприятий государственной программы. Не последнюю роль в этом играет и то, что служащие федеральных органов исполнительной власти в большей степени, чем коллеги из регионов и муниципальных образований, получают доступ к повышению уровня компетенций, и зачастую сами выступают лекторами или модераторами на обучающих мероприятиях. Иная ситуация складывается на региональном и муниципальном уровнях, она усугубляет разрыв между федеральным и региональным уровнями, региональным и муниципальным уровнями. Поэтому именно межуровневое взаимодействие мы рассматриваем как залог эффективной реализации продолжения совершенствования государственного и муниципального управления. При этом успешность «новых» программ мы видим в реализации не безликих направлений, а именно проектов с конкретными сроками, исполнителями и ресурсами [10]. Проект выражает некую определенность и концентрацию – для конкретного исполнителя, особенно в сфере государственного и муниципального управления это важные характеристики деятельности, в том числе мотивационные.

Безусловно, принятие Федерального закона накладывает большую ответственность как на глав регионов и муниципалитетов, так и на специалистов, которые будут вести тот или иной блок для выполнения целей стратегического планирования. Однако фактически сейчас в условиях отсутствия четких методических рекомендаций все субъекты стратегического управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях так или иначе предоставлены самим себе. В этом очередном «переходном» периоде, как нам представляется, необходимо понять и принять решения по следующим важным моментам.

1. Опыт стратегического управления (планирования) так или иначе имеется у всех регионов и многих муниципальных образований, Федеральный закон в определенной мере систематизировал этот опыт и поставил сроки его применения и тиражирования.

2. Для успешного выполнения Федерального закона на территории Российской Федерации необходимо формирование новых знаний у всех участников процесса стратегического управления (планирования), принятие необходимости применения этих знаний.

3. В отсутствие подзаконных актов регионам и муниципальным образованиям необходимо сосредоточиться на уже имеющемся важном инструменте стратегического управления (планирования) – государственных и муниципальных программах, внести в них изменения в двух аспектах: программно-методологическом, то есть повысить качество самих программ, инструментальном – программа должна стать прообразом отраслевого стратегического направления, а из плана реализации программы должен в итоге образоваться план реализации стратегии.

Как именно понимать и реализовывать ответственными исполнителями норму о соответствии государственной (муниципальной) программы закону (решению) о бюджете – что первично в системе бюджетного планирования – программа или бюджет (статья 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

**Литература:**

1 О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»: Законодательство: Версия Проф.

2 *Садков В. Г.* О необходимости формирования целостной многоуровневой системы стратегического программирования в Российской Федерации / В. Г. Садков, Е. А. Власенкова // Экономика и предпринимательство. 2014. №1–2. С. 56–62.

3 *Любовный В. Я.* О проблемах и перспективах формирования в России целостной федерально-региональной системы стратегического программирования / В. Я. Любовный, В. Г. Садков, Г. М. Самостроенко // Региональная экономика: теория и практика. 2009. №1 (94). С. 2–10.

4 *Бухвальд Е. М.* Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики / Е. М. Бухвальд, В. А. Погребинская // Федерализм. 2014. №4. С. 21–36.

**References:**

1 On Strategic Planning in the Russian Federation: Federal Law on June 28, 2014 №172-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus».

2 *Vlasenkova E. A., Sadkov V. G.* About necessity of formation of integrated multilevel system of strategic planning in the Russian Federation // Ekonomika i predprinimatel'stvo. 2014. №1–2. Pp. 56–62.

3 *Lyubovnyy V. Ya.* The problems and prospects of the formation of Russia's federal-integrated regional strategic programming system / V. Ya. Lyubovnyy, V. G. Sadkov, G. M. Samostroenko // Regional economy: theory and practice. 2009. №1 (94). Pp. 2–10.

4 *Bukhval'd Ye. M., Pogrebinskaya V. A.* Strategic Planning in Russia: historical experience and the realities of the economy // Federalism. 2014. №4. Pp. 21–36.

**Литература:**

5 Государственное стратегическое управление: Монография / Под общ. ред. проф. Ю. Ф. Кузнецова. СПб.: Питер, 2014. 320 с.

6 Программный бюджет: учеб. пособие / под ред. проф. М. П. Афанасьева. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2012. 384 с.

7 Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов. Доклады участников XIII Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 27–28 октября 2014 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2015. 104 с.

8 *Ильина И. Н.* Оценка эффективности реализации региональных целевых программ / И. Н. Ильина, А. Н. Кириллова, Е. Е. Плисецкий, Г. С. Копыченко, Е. Г. Рыбина // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 46 (373). С. 37–55.

9 *Любовный В. Я.* Города России: альтернативы развития и управления. М.: Экон-информ, 2013. 614 с.

10 *Лапин А. Е.* Конкурентоспособность региональной экономики: проектный подход / А. Е. Лапин, В. В. Слепова // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 7–8. С. 56–61.

**References:**

5 State strategic management: Monograph / Edited by Prof. Yu. F. Kuznetsova. St. Petersburg: Piter, 2014. 320 p.

6 The program budget: text book / Edited by Prof. M. P. Afanasyeva. M.: Magistr: INFRA-M, 2012. 384 p.

7 Strategic Planning in Regions and Cities of Russia: strategy update, the update meanings. Reports of participants XIII All-Russian Forum of Strategic Planning Leaders. St. Petersburg, October 27–28, 2014 / Edited by B. S. Zhikharevich. St. Petersburg: ICSER Leontief Centre, 2015. 104 p.

8 *Il'ina I. N.* Evaluating the effectiveness of the regional programs implementation / I. N. Il'ina, A. N. Kirillova, Ye. Ye. Plisetskiy, G. S. Kopychenko, Ye. G. Rybina // Regional economy: theory and practice. 2014. № 46 (373). Pp. 37–55.

9 *Lyubovnyy V. Ya.* Cities of Russia: alternative development and management. M.: Ekon-inform, 2013. 614 p.

10 *Lapin A. Ye.* The competitiveness of the regional economy: project approach / A. Ye. Lapin, V. V. Slepova // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2012. № 7–8. Pp. 56–61.