

**ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ**

Д.А. ХАУСТОВА

*Кубанский государственный технологический университет,
350072, Российская Федерация, г. Краснодар, ул. Московская, 2;
электронная почта: delbyuser@mail.ru*

Прогнозирование и планирование муниципального социально-экономического развития является современной управленческой технологией, позволяющей адекватно оценить перспективы муниципального развития, сбалансировать приоритеты и темпы развития с имеющимися ресурсами. Формирование плановых документов в условиях взаимодействия различных уровней и их утверждение позволит целенаправленно управлять социально-экономическим развитием муниципальных образований. В последние годы многие муниципальные образования России остро ощущают необходимость освоения современных управленческих технологий, перехода к более эффективному использованию собственных ограниченных ресурсов. Однако, чтобы успешно управлять муниципальным развитием, недостаточно понимать процесс планирования и знать его регулирующие законодательные основы, необходимо сформировать комплексную систему планирования и прогнозирования, подкрепленную успешной практикой и необходимым научным и методическим сопровождением.

Ключевые слова: прогнозирование, планирование, прогноз, план, комплексная система планирования, социально-экономическое развитие.

С момента начала реформ в России вопросы планирования и прогнозирования в государственном и муниципальном управлении являются наиболее обсуждаемыми.

В современных условиях существования нашей страны одной из важнейших потребностей общества является наличие стратегического плана развития территории. Это обусловлено неравномерностью экономического развития территорий, высоким уровнем социальной дифференциации населения, глобальными и локальными экономическими изменениями последних десятилетий, переоценкой нравственных ценностей.

Поэтому в наши дни актуальной задачей является повышение социально-экономического уровня развития городов России, как в текущем периоде, так и в перспективе. Решить ее позволяют методы оптимального планирования и прогнозирования.

В основе социально-экономического развития СССР лежали государственные пятилетние планы, составной частью которых были планы развития макрорегионов (крупных экономических районов), отраслей народного хозяйства, территориально-производственных комплексов, республик, краев и областей, отдельных локальных территорий (нынешних муниципальных образований). Эти планы были увязаны по срокам, объемам капитальных вложений, мощностям строительных организаций, поставкам оборудования и т. д. Основные мероприятия планов развития финансировались соответствующими министерствами и ведомствами. Для городов разрабатывались и утверждались генеральные планы развития на срок до 15-20 лет. Хотя они зачастую вели к неэффективному использованию ресурсов в угоду отраслевым интересам и практически никогда не выполнялись в полном объеме, они все же служили определенными ориентирами развития.

Всего в период существования СССР было 13 пятилетних планов. Первый был принят в 1928 году. Последний был рассчитан на период с 1991 по 1996 год и не был выполнен из-за распада Советского Союза в 1991 году и последовавшего за этим перехода к рыночной экономике.

При переходе России к рыночной экономике и многообразию форм собственности прежняя система всеобщего директивного планирования социально-экономического развития страны и отдельных территорий была разрушена. В начале 90-х годов был выдвинут тезис о несовместимости рынка и плана. Однако вскоре стало очевидно, что необходима не отмена всякого планирования, а лишь переход от прежних методов директивного планирования к прогнозированию и индикативному планированию.

В результате муниципальной реформы количество муниципальных образований возросло с 12 тысяч в 2003 году до 24 тысяч в 2008 году. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не только очертил общие принципы территориальной организации местного самоуправления, но и определил его экономическую основу [1, с.12].

Согласно Федерального закона 2003 года № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления относятся принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. К вопросам местного значения муниципальных образований разных типов закон относит разработку и утверждение генеральных планов развития поселений и схем территориального планирования муниципальных районов, установление правил землепользования и застройки, территориальное зонирование земель, контроль использования земель, экологический контроль и другие действия органов местного самоуправления, необходимые для реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития.

Однако исторически сложившаяся дифференциация социально-экономического развития городов и поселений сформировала условия для значительных различий в обеспеченности собственными доходами различных типов муниципальных образований. Так, на долю городских округов, по оценкам экспертов, приходится около 65% всех налоговых поступлений, на долю муниципальных районов – около 30%, а на долю поселений всего 5%. В результате этого более 80% муниципальных образований в настоящее время являются дотационными. В 65% местных бюджетов доля межбюджетных трансфертов превышает 50%, в том числе в 50% местных бюджетов она выше 75% [2, с. 123-125].

В условиях развития современного общества необходимым становится анализ социально-экономического положения муниципального образования. Целью такого анализа является установление причин и факторов отклонения текущих показателей от плановых, а также от показателей предыдущих периодов, выявление позитивных или негативных тенденций развития, а следовательно и определение стратегии дальнейшего развития отдельных сфер муниципальной деятельности.

По завершении анализа следует проведение сравнения по отдельным показателям соседствующих муниципальных образований, сходных по типу

хозяйства, показателей отдельных субъектов с показателями по субъекту РФ, федеральному округу и стране в целом, а также с нормативными значениями. На основании полученных данных составляется оценка ранее принятым мерам по улучшению социально-экономического положения муниципального образования.

Анализ социально-экономического положения муниципального образования завершается формулированием основных проблем, требующих решения. Выявление важных проблем создает объективную основу для системного построения структуры целей и задач комплексного социально-экономического развития.

По периодам планирования выделяются кратко-, средне- и долгосрочное планирование [3]. В муниципальном управлении, как правило, под краткосрочным планированием понимается планирование на период до одного года, под среднесрочным – на период до трех лет (иногда до пяти лет), под долгосрочным – на период более трех (более пяти) лет.

В последние годы многие российские муниципалитеты осознают необходимость освоения современных управленческих технологий, перехода к более эффективному использованию собственных ограниченных ресурсов. Однако чтобы успешно управлять муниципальным развитием, недостаточно понимать процесс планирования и знать его регулирующие законодательные основы, необходимо сформировать комплексную систему планирования, подкрепленную успешной практикой и необходимым научным и методическим сопровождением.

Система планирования комплексного социально-экономического развития муниципального образования включает в себя прогнозирование, текущее и стратегическое планирование [4]. Бюджетный кодекс РФ предусматривает обязательную разработку перспективного финансового плана развития муниципального образования на трехлетний (среднесрочный) период. Этот план разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития территории на тот же период. Прогноз разрабатывается на основе

данных социально-экономического развития территории за последний отчетный период и тенденций развития экономики и социальной сферы муниципального образования. При этом прогноз на первый год служит базой для разработки бюджета, а следующие два года являются плановым периодом, на протяжении которого отслеживаются реальные результаты заявленной экономической политики органов местного самоуправления. Такой прогноз ежегодно корректируется со сдвигом планового периода на год вперед. При разработке финансового плана учитываются дефляторы, характеризующие изменение ценовых факторов по сравнению с предыдущим годом.

Разработка прогноза комплексного социально-экономического развития осуществляется по тем же группам показателей, которые использовались при анализе социально-экономического положения. В прогнозе важно сформулировать основные цели и задачи муниципального образования на планируемый период и пути их достижения. Далее они конкретизируются по направлениям (целевым программам).

Для большинства муниципальных образований, особенно с моноотраслевым характером экономики, в основу прогноза должны быть положены прогнозы и планы развития градообразующих предприятий. Именно они определяют налоговый контингент местного бюджета, занятость населения, участие предприятий в комплексном социально-экономическом развитии территории и содержании отдельных отраслей муниципального хозяйства и социальной сферы. Прогнозные показатели развития градообразующих предприятий и формы их участия в развитии территории должны быть предметом совместного детального рассмотрения и согласования между администрацией муниципального образования и руководителями предприятий. Сложнее прогнозировать показатели развития малых и средних предприятий, когда основой принятия решений служат разрозненные данные предыдущих лет и экспертные оценки.

Текущее планирование и прогнозирование в муниципальном образовании осуществляется на очередной год с разбивкой по кварталам и с прогнозом на 2

последующих года. Такой подход позволяет планировать и осуществлять программные мероприятия, срок реализации которых превышает 1 год. На основании прогноза социально-экономического развития территории и вытекающих из него бюджетных проектировок администрация разрабатывает комплексный годовой план социально-экономического развития территории. В нем устанавливаются конкретные задачи и показатели для всех сфер муниципальной деятельности: жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи, охраны общественного порядка, здравоохранения, социальной поддержки отдельных слоев населения, образования, культуры, спорта, молодежной политики и т. д. Поскольку сумма отраслевых заявок всегда превышает возможности бюджета, необходимо организовать компетентное рассмотрение всех предложений, обеспечить их отбор в соответствии с выбранными приоритетами. Решающая роль в этой работе принадлежит экономической службе администрации.

Существенным элементом годового плана являются муниципальные целевые программы по решению отдельных задач развития, которые также должны быть увязаны с прогнозируемыми объемами бюджетных ассигнований. И здесь необходим тщательный анализ и отбор заявок. Комплексный годовой план социально-экономического развития территории вместе с прогнозом на 2 последующих года и целевыми программами вносится главой администрации на рассмотрение представительного органа муниципального образования одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год и финансовым планом на 2 последующих года. Эти документы должны утверждаться совместно.

Ответственность за реализацию программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в целом несут органы местного самоуправления. Поэтому важнейшей задачей органов местного самоуправления является организация многоканального финансирования реализации программы. Центральное место здесь должно быть отведено активной финансовой и инвестиционной политике.

Системный подход к организации планирования предполагает своевременное внесение необходимых коррективов в документы планирования. После разработки и принятия стратегии должны последовать дальнейшие шаги по формированию программ и проектов развития. В целом система планирования и прогнозирования – это инструмент организации процесса муниципального развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Псарев В.И., Псарева Т.В., Сушенцева Н.В., Гончаров И.Ф. Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. – Новосибирск, 2010. – 511 с.

2. Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект: монография / Сулакшин С.С. и др.; под общ.ред. Малчанинова А.С. Центр проблемного ан. и гос.-упр. проект. – М.: Научный эксперт, 2009. – 256 с.

3. Широков А.Н., Юркова С.Н. Стратегическое планирование в муниципальных образованиях: методическое пособие. – М.: РНЦГМУ, 2010.

4. Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. Учебно-методическое пособие / В.И. Иванков, А.В. Квашнин, В.И. Псарев, Т.В. Псарева. Под общ. ред. Т.В. Псаревой. Новосибирск, 2005. – 344 с.

REFERENCES

1. Psarev V.I., Psareva T.V., Sushentseva N.V., Goncharov I.F. Metodika formirovaniya i analiza kompleksnykh programm sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya munitsipalnykh obrazovaniy. – Novosibirsk, 2010. – 511 s.

2. Doktrina regionalnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii: maket-proekt: monografiya / Sulakshin S.S. i dr.; pod obshch.red. Malchaninova A.S. Tsentr problemnogo an. i gos.-upr. projekt. – M.: Nauchnyy ekspert, 2009. – 256 s.

3. Shirokov A.N., Yurkova S.N. Strategicheskoe planirovanie v munitsipalnykh obrazovaniyakh: metodicheskoe posobie. – M.: RNTsGMU, 2010.

4. Formirovanie kompleksnykh programm sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya munitsipalnykh obrazovaniy. Uchebno-metodicheskoe posobie / V.I. Ivankov, A.V. Kvashnin, V.I. Psarev, T.V. Psareva. Pod obshch. red. T.V. Psarevoy. Novosibirsk, 2005. – 344 s.

*FORECASTING AND PLANNING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF
RUSSIAN MUNICIPALITIES*

D.A. KHAUSTOVA

*Kuban State Technological University,
2, Moskovskaya st., Krasnodar, Russian Federation, 350072,
e-mail: delbyuser@mail.ru*

Forecasting and planning of municipal socio-economic development of modern management is a technology that allows you to adequately assess the prospects for municipal development and to balance priorities and the pace of development with available resources. The formation of the planning documents in terms of interaction of various levels and their approval will allow targeted control of economic and social development of municipalities. In recent years, many of the municipal formation of Russia are acutely aware of the need for the development of modern management technologies, the transition to a more effective utilisation of limited resources. However, to successfully manage the municipal development, it is insufficient to understand the planning process and its governing legislative framework, it is necessary to form a comprehensive system of planning and forecasting, underpinned by good practice and necessary scientific and methodological support.

Key words: forecasting, planning, forecast, plan, a comprehensive planning system, socio-economic development.