

ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Рассматриваются особенности и проблемы основных направлений стратегического планирования на местном уровне, представлена модель взаимосвязи этих видов планирования. Предложена классификация территорий по признаку бюджетной подчиненности. Выявлены особенности планирования ресурсного обеспечения в муниципалитетах.

Ключевые слова: стратегическое планирование на уровне муниципалитета, направления стратегического планирования.

L.A. Dneprovskaya

PECULIARITIES OF STRATEGIC PLANNING OF RESOURCES AVAILABILITY FOR MUNICIPALITIES

The article deals with features and problems of key directions of strategic planning at the local level, and shows the model of interconnections between these types of planning. The author proposes a classification of territories according to budgetary dependence, and determines peculiarities of planning of resources availability in municipalities.

Keywords: strategic planning at municipal level, directions of strategic planning.

Использование инструментов планирования довольно распространено в сфере управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. В процессе управления планированию принадлежит решающая роль.

Благодаря таким важным стадиям планирования, как стадия определение целей, стадия выявления проблем и возможностей их решения, стадия выбора варианта решения, становится возможным не просто «выживание» муниципального образования, а его развитие.

Необходимость использования стратегического планирования на местном уровне подтверждается множеством факторов. Использование этого инструмента управления позволяет местным властям оценить потенциал и резервы муниципального образования, мобилизовать и наиболее эффективно распределить ресурсы в соответствии с целями управления, определить комплекс действий для их достижения.

Стратегическое планирование нацелено на будущее состояние муниципального образования, суть которого выражается в реализации интересов населения, а также в эффективном функционировании и прогрессе территории.

Основными чертами стратегического планирования на местном уровне в России являются: необходимость синхронизации планов и программ муниципального бюджета с аналогичными документами более высоких уровней власти; необходимость учета взаимосвязи трех основных видов планирования — территориального, финансового и планирования социально-экономического развития.

Планирование социально-экономического развития представляет собой первое базовое направление в стратегическом планировании разви-

тия муниципалитета. Здесь основными инструментами являются стратегия социально-экономического развития, концепция и программы.

Второе направление стратегического планирования — планирование в сфере градостроительства. По мнению экспертов, без планирования социально-экономического развития невозможно определение направлений развития и использования территории, а без стратегического планирования использования территории муниципалитета под конкретные мероприятия стратегического плана, эти мероприятия, не найдя своего места, не будут выполнены [6]. Здесь основными стратегическими документами являются Генеральный план муниципального образования и Правила землепользования и застройки.

Третье направление стратегического планирования — финансовое планирование. Причем должно быть не только планирование бюджетного обеспечения на текущий год, но и стратегический финансовый план, учитывающий все виды ресурсов: федеральные, региональные, местные, ресурсы агентов экономики — предпринимателей и домашних хозяйств.

В настоящее время, по оценкам ученых, муниципальная финансовая политика существует отдельно от технологий стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования [7].

Примером изменения этой ситуации в лучшую сторону может служить создание в городском округе «Город Калининград» Комитета экономики, финансов и контроля администрации, объединившим в одном структурном подразделении функции по экономическому и бюджетному планированию, что позволило обеспечить более тесную взаимосвязь и четкую координацию деятельности по обеспечению финансовыми ресурсами наиболее важных направлений социально-экономического развития [4].

Бюджетным кодексом РФ были разграничены бюджетные полномочия, компетенция и ответственность всех уровней власти; за местным уровнем на постоянной основе были закреплены источники доходов, определены нормативы распределения средств между уровнями власти. Это дает возможность финансового планирования в муниципалитете в кратко-, средне- и долгосрочном периоде. Необходимость стратегического планирования в сфере финансов, а именно составления среднесрочных финансовых планов в муниципалитетах, подтверждена ст. 174 Бюджетного кодекса РФ. Основной инструмент финансового планирования — бюджет.

Правом составлять и утверждать местные бюджеты сроком на три года в 2008 году воспользовались 24,3% городских округов, 28,5% муниципальных районов и 25,8% поселений в 36 субъектах Российской Федерации. В отдельных регионах количество муниципальных образований, формирующих бюджеты на очередной финансовый год и плановый период, превысило 90% (Брянская область, Воронежская область, Тамбовская область, Новгородская область, Орловская область, Волгоградская область, Ростовская область, Пензенская область, Самарская область, Тюменская область, Кемеровская область) [2].

Однако, по мнению экспертов, при постепенном развитии социально-экономической, финансовой и градостроительной сфер планирования, происходит их содержательное «расхождение», в том числе, выходящие роли социально-экономических планов, самостоятельность градостроительных планов и «независимость» финансовых планов [3].

Для эффективного управления в процессе стратегического планирования муниципального образования необходимо взаимоувязывать планирование социально-экономического развития, финансовое и пространственное планирование. На рисунке представлена модель взаимо-

связи трех основных видов планирования, их основные инструменты и соподчиненность документов различных уровней власти.

Причем финансовое планирование составляет основу процесса управления, так как без стратегического планирования всех видов ресурсов реализация любого плана невозможна.

На основе анализа самостоятельности в бюджетной сфере, участия в межбюджетных отношениях и в процессе бюджетного выравнивания, по признаку бюджетной подчиненности можно выделить три типа территорий:

1. Территории, формирующие окончательный бюджет — муниципальные районы, городские округа.

2. Территории, формирующие бюджет с его дальнейшим включением в бюджет более высокого уровня: поселения, населенные пункты.

3. Муниципальные образования с особыми условиями финансирования: внутригородские территории в городах федерального значения, закрытые административно-территориальные образования и наукограды.

Анализ территорий в приведенной классификации позволил выделить несколько особенностей, связанных с финансовым планированием на местном уровне:

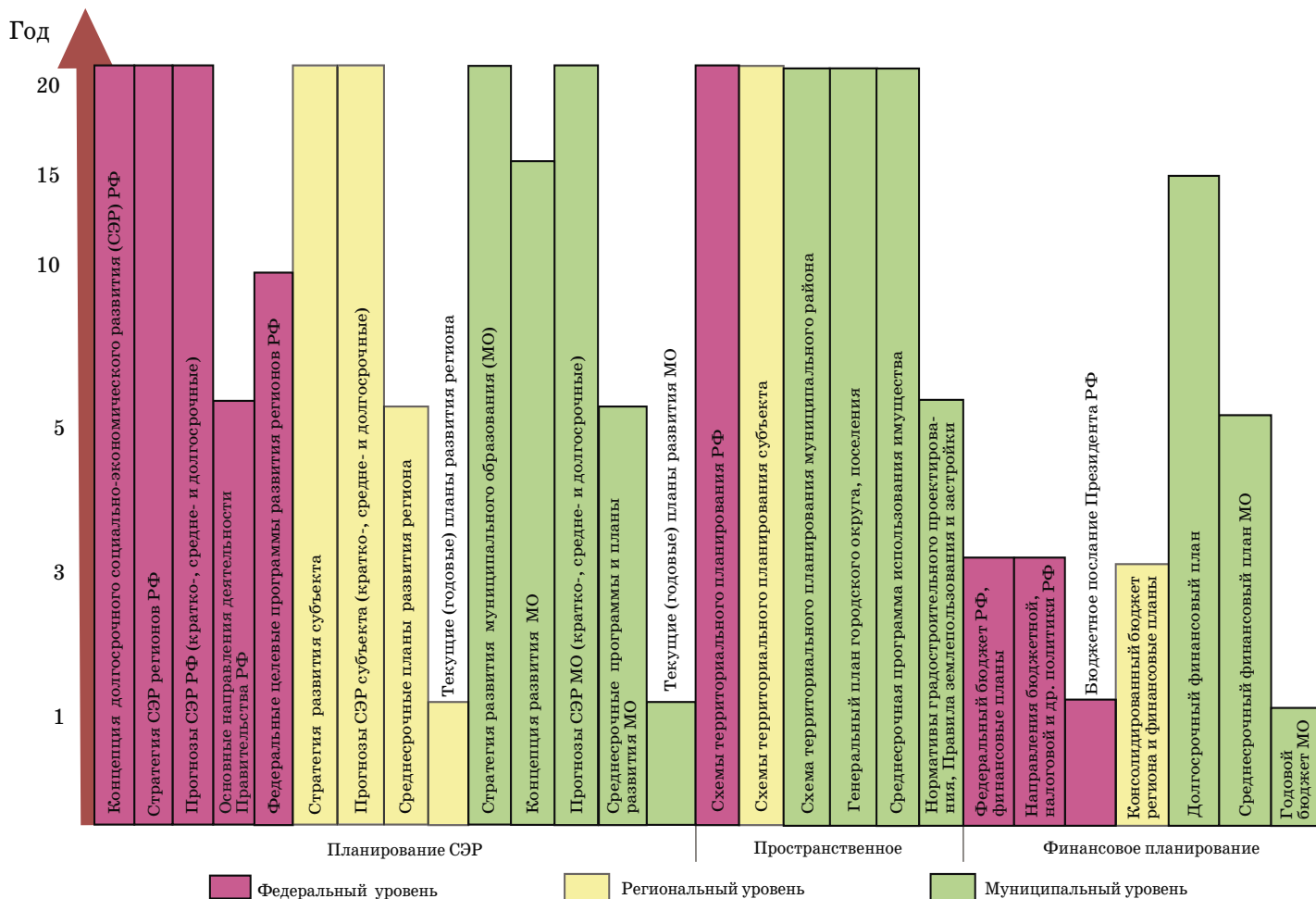
1. Все муниципальные образования обладают самостоятельностью в ведении бюджетного процесса и включаются в один из уровней местной бюджетной системы в зависимости от своего типа.

2. Усиливается роль муниципальных районов, в том числе в бюджетной сфере. В настоящее время муниципальные районы обладают, наряду с субъектами РФ, функцией обеспечения бюджетного выравнивания территории; возможностью формировать районные консолидированные бюджеты и получать полномочия от входящих в район муниципальных образований по решению вопросов местного значения. В связи с этим, в бюджетах муниципальных районов в 2008 г. аккумулировалось 30,1% всех налоговых доходов муниципальных образований страны, а в бюджетах поселений — всего 5,4% [1].

3. Отсутствие самостоятельности в бюджетной сфере населенных пунктов (так называемой пригородной зоны), включенных в состав городских округов. Возможности наделить их этими правами нет, так как по закону, в составе городского округа (в отличие от муниципальных районов) не могут существовать другие муниципальные образования.

Анализ условий финансирования на местном уровне позволил сделать вывод, что, несмотря на самостоятельность в ведении бюджетного процесса, на закрепление на постоянной основе в законодательстве за местным уровнем власти источников доходов, большинство муниципалитетов России являются дотационными. Это подтверждается оценкой экспертов Счетной палаты РФ, которые отмечают, что в 2009 г. у 70% муниципальных образований отсутствовала перспектива развития, так как доходы их бюджетов не обеспечивают реализацию собственных полномочий в части осуществления капитальных вложений, модернизации социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства [5, с. 21].

Эти факты, а так же отсутствие в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. планов по закреплению дополнительных источников доходов за местными бюджетами, позволяют сделать вывод о единственно возможном направлении деятельности для муниципальных образований — это наращивание собственной доходной базы, что включает в себя повышение собираемости налогов, увеличение объема неналоговых поступлений.



Модель взаимосвязи видов планирования

Список использованной литературы

1. Волков В. Финансовое положение поселений в период проведения муниципальной реформы [Электронный ресурс] / В. Волков // Бюджет. — 2008. — № 11. — URL: <http://bujet.ru/article/48594.php>.
2. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring.
3. Ланцев Д.М. Муниципальное управление и планирование: общие подходы. [Электронный ресурс] / Д.М. Ланцев. — URL: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=204&mat_id=412&page_id=9447&sd=2750#sd.
4. Мухомор С. Новые подходы к управлению муниципальными финансами [Электронный ресурс] / С. Мухомор // Бюджет. — 2009. — № 4. — URL: <http://bujet.ru/article/55592.php>.
5. Рябухин С.Н. Проблемы экономического развития муниципалитетов в переходный период / С.Н. Рябухин // Практика муниципального управления. — 2009. — № 7. — С. 10–22.
6. Щитинский В.А. Стратегический план устойчивого развития как основа генерального плана города [Электронный ресурс] / В.А. Щитинский. — URL: <http://www.history.forumstrategov.ru/rus/28.html>.
7. Юркова С. Муниципальные образования: некоторые проблемы стратегического планирования и управления развитием [Электронный ресурс] / С. Юркова // Бюджет. — 2008. — № 7. — URL: <http://bujet.ru/article/45059.php>.

References

1. Volkov V. Finansovoe polozhenie poselenii v period provedeniya munitsipal'noi reformy [Elektronnyi resurs] / V. Volkov // Byudzheth. — 2008. — № 11. — URL: <http://bujet.ru/article/48594.php>.
2. Informatsiya o rezul'tatakh monitoringa mestnykh byudzhethov RF. [Elektronnyi resurs] // Ofitsial'nyi sait Ministerstva finansov RF URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring.
3. Lantsev D.M. Munitsipal'noe upravlenie i planirovanie: obshchie podkhody. [Elektronnyi resurs] / D.M. Lantsev. — URL: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=204&mat_id=412&page_id=9447&sd=2750#sd.
4. Mukhomor S. Novye podkhody k upravleniyu munitsipal'nyimi finansami [Elektronnyi resurs] / S. Mukhomor // Byudzheth. — 2009. — № 4. — URL: <http://bujet.ru/article/55592.php>.
5. Ryabukhin S.N. Problemy ekonomicheskogo razvitiya munitsipalitetov v perekhodnyi period / S.N. Ryabukhin // Praktika munitsipal'nogo upravleniya. — 2009. — № 7. — С. 10–22.
6. Shchitinskii V.A. Strategicheskii plan ustoychivogo razvitiya kak osnova general'nogo plana goroda [Elektronnyi resurs] / V.A. Shchitinskii. — URL: <http://www.history.forumstrategov.ru/rus/28.html>.
7. Yurkova S. Munitsipal'nye obrazovaniya: nekotorye problemy strategicheskogo planirovaniya i upravleniya razvitiem [Elektronnyi resurs] / S. Yurkova // Byudzheth. — 2008. — № 7. — URL: <http://bujet.ru/article/45059.php>.

Информация об авторе

Днепровская Любовь Алексеевна — аспирант, кафедра экономика предприятий и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: dneprovskaya-l@mail.ru.

Author

Dneprovskaya Lyubov Alekseevna — post-graduate student, Chair of Enterprise Economy and Entrepreneurship, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: dneprovskaya-l@mail.ru.