

УДК 332.1

**НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕТОДИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ****Ковров Д.Ю.***Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики  
имени академика Н.П. Лаврова РАН, Архангельск, e-mail: trupoxran@gmail.com*

Статья посвящена существующим методическим подходам к оценке результативности муниципальных стратегий развития, как в научной сфере, так и в действующей нормативно-правовой базе федерального и регионального уровня с выделением их особенностей, преимуществ и практико-ориентированности. На федеральном уровне автором проанализированы подходы к оценке результативности региональных стратегий и стратегий макрорегионов. На региональном уровне изучены методические подходы, сформированные в Арктических регионах России с учетом их геостратегической значимости. На основе проведенного анализа методических подходов автором сделан вывод о существующих пробелах в методическом обеспечении и отсутствии единообразного подхода к оценке результативности муниципальных стратегий. Также в статье сформулирован ряд предложений по дальнейшему совершенствованию методических подходов в части необходимости дифференциации муниципалитетов по различным критериям, учета коммуникационного фактора при оценке результативности муниципальных стратегий, а также обязанности выстраивания методических подходов на основе имеющейся статистической информации. В качестве ключевого показателя, характеризующего результативность стратегии, автором предлагается рассматривать численность населения и его динамику на протяжении ряда лет, поскольку приоритетность данного параметра особенно значима для арктических территорий России с учетом существующих миграционных тенденций.

**Ключевые слова:** стратегия социально-экономического развития, муниципальное образование, оценка результативности, мониторинг, контроль, целевые показатели, макрорегион

**DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF METHODOLOGICAL APPROACHES TO EVALUATING THE PERFORMANCE OF MUNICIPAL STRATEGIES****Kovrov D.Yu.***N. Laverov Federal Center for Integrated Arctic Research, Arkhangelsk, e-mail: trupoxran@gmail.com*

The article is devoted to the existing methodological approaches to assessing the performance of municipal development strategies, both in the scientific field and in the existing regulatory framework at the federal and regional levels with highlighting their features, advantages and practical orientation. At the federal level, the author analyzes approaches to assessing the performance of regional and macro-regional strategies. At the regional level, methodological approaches developed in the Arctic regions of Russia were studied, taking into account their geostrategic significance. Based on the analysis of methodological approaches, the author concluded that there are gaps in the methodological support and the lack of a uniform approach to assessing the performance of municipal strategies. The article also formulated a number of proposals for further improving methodological approaches in terms of the need to differentiate municipalities according to various criteria, to take into account the communication factor in assessing the performance of municipal strategies, as well as the obligation to build methodological approaches based on available statistical information. The author proposes to consider the population size and dynamics over a number of years as a key indicator characterizing the effectiveness of the strategy, since the priority of this parameter is especially significant for the Arctic territories of Russia, taking into account existing migration trends.

**Keywords:** socio-economic development strategy, municipality, performance evaluation, monitoring, control, targets, macroregion

В настоящее время в стратегическом планировании сформировано базовое нормативно-методическое обеспечение в рамках реализации Федерального закона № 172-ФЗ и различных подзаконных актов, регулирующих данную сферу. В результате на различных уровнях управления сформированы стратегии, прогнозы и государственные (муниципальные) программы, при реализации которых осуществляется достижение запланированных целей и задач.

Вместе с тем, если в части прогнозирования оценка результативности не является обязательной, целевые показатели в государственных (муниципальных) программах

и стратегиях должны демонстрировать соответствующую динамику. И если контроль реализации государственных программ давно отлажен в органах власти и не вызывает каких-либо затруднений, то с мониторингом реализации стратегий полной определенности нет. Стратегия, ввиду повышенной публичности данного документа, требует тщательной проработки методического подхода к оценке результативности. Однако в настоящее время на федеральном и региональном уровнях отсутствуют соответствующие методические рекомендации, определяющие результативность реализации муниципальных стратегий.

В рамках исследования будут изучены методические подходы к оценке результативности муниципальных стратегий, сформированных на федеральном и региональном уровнях, а также подходы, предлагаемые различными авторами в научной среде. В связи с тем, что стратегическое планирование на муниципальном уровне имеет ряд пробелов в методическом обеспечении, изучение результативности муниципальных стратегий вызывает особый интерес.

Цель исследования состоит в обзоре существующих методических подходов к оценке результативности муниципальных стратегий развития, как в научной сфере, так и в действующей нормативно-правовой базе. Также в рамках статьи будут сформированы предложения по дальнейшему совершенствованию существующей методологической базы.

#### **Материалы и методы исследования**

Для проведения исследования была изучена российская и региональная нормативно-правовая база в части оценки результативности стратегий. Также были изучены различные авторские подходы для оценки результативности муниципальных стратегий, основные особенности которых кратко будут изложены в статье.

Для реализации цели и решения поставленных задач был применен широкий круг методов. В рамках системно-компаративного подхода к изучению состояния институциональной базы применялся контентный анализ системы стратегического планирования на муниципальном уровне. Отбор первичных данных осуществлялся на основе сплошного мониторинга нормативных документов федерального уровня и Арктических регионов, а также научных исследований по выбранной тематике. Их обработка достигалась эмпирическими методами экспертизы и агрегации. Фокусировка на Арктических регионах в исследовании обусловлена геостратегической важностью данной территории, существенным значением для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации с учетом специфических условий жизни и ведения хозяйственной деятельности.

#### *Нормативно-правовое обеспечение оценки результативности стратегий*

На федеральном уровне нормативно-правовое обеспечение стратегического планирования осуществляется на основе Федерального закона № 172-ФЗ. В соответствии с законом № 172-ФЗ органы местного само-

управления могут разрабатывать муниципальные стратегии социально-экономического развития и планы мероприятий по их реализации в случае принятия соответствующего решения [1]. В трактовке закона № 172-ФЗ план мероприятий по реализации стратегии фактически является инструментом реализации стратегии, то есть, исполняя план мероприятий, мы тем самым достигаем заложенных в стратегии целей и задач. В законе недостаточно четко проведена граница между понятиями мониторинга и контроля реализации стратегии, а оценка результативности, которая в управленческой практике неизбежно следует за мониторингом, отсутствует.

Исходя из положений закона № 172-ФЗ, можно сделать вывод, что результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования на муниципальном уровне должны содержаться в ежегодных отчетах главы о результатах своей деятельности, поскольку сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности муниципальных программ относится исключительно к мониторингу программных документов. Поэтому результаты мониторинга реализации стратегии должны содержаться в ежегодных отчетах главы. Необходимо отметить, что закон № 172-ФЗ не вводит новых форм отчетности по результатам мониторинга реализации стратегии, а ссылается на существующий документ, формируемый в рамках исполнения закона № 131-ФЗ [2].

Таким образом, несмотря на существующие положения закона № 172-ФЗ, в настоящее время оценка результативности муниципальных стратегий в нормативно-правовой и методической базе федерального уровня не представлена. Вместе с тем, в части оценки результативности стратегий на федеральном уровне существующая методологическая база представлена методическими рекомендациями по разработке и корректировке региональных стратегий, а также правилами осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов.

В методических рекомендациях по разработке региональной стратегии субъектам РФ предлагается оценивать ожидаемые результаты реализации предлагаемых решений и целевые показатели конечного результата при сопоставлении с их фактическими значениями, установленными на конец каждого года реализации стратегии [3]. То есть фактически методические рекомендации предлагают сравнивать прогнозные и фактические показатели реализации региональ-

ных стратегий без детального разъяснения конкретных подходов к оценке их результативности, оставляя данную функцию на усмотрение региональным властям.

В свою очередь, правила осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий макрорегионов определяют мониторинг реализации стратегии на основе анализа исполнения плана мероприятий по ее реализации и достижения значений показателей, предусмотренных стратегией. Оценка достижения показателей стратегии определяется как соотношение показателей, достигших прогнозного значения, к общему числу показателей в стратегии. Аналогичный подход применяется при оценке исполнения плана мероприятий с анализом количества исполненных пунктов плана. Оценка эффективности реализации стратегии определяется, исходя из пороговых значений оценок достижения показателей стратегии и оценки исполнения плана мероприятий [4].

Данный подход является более предметным и понятным для использования, однако в настоящее время представленные правила на практике не применялись ввиду отсутствия действующих стратегий социально-экономического развития макрорегионов.

В свою очередь, на региональном уровне в сфере стратегического планирования также отсутствует самостоятельный методический инструментарий в части оценки результативности муниципальных стратегий. В каждом арктическом субъекте РФ действуют региональный закон о стратегическом планировании, опирающийся на нормы закона № 172-ФЗ, и различные подзаконные акты, регулирующие особенности разработки, реализации, мониторинга и контроля региональных документов стратегического планирования. Вместе с этим методические рекомендации по формированию муниципальных стратегий сформированы лишь в Красноярском крае, Архангельской области, Республике Коми и Республике Саха (Якутия) [5].

Во всех представленных методических рекомендациях вопросу реализации стратегии и оценке ее результативности уделяется недостаточно внимания. В частности, в методических рекомендациях Архангельской области и Республике Саха (Якутия) указано, что порядок осуществления мониторинга реализации муниципальной стратегии определяется муниципальными нормативными правовыми актами [6]. В республике Коми результатами мониторинга реализации стратегии является годовой отчет/доклад о ходе выполнения плана мероприятий по реализации стратегии [7]. В Красноярском крае описаны укрупнен-

ные механизмы реализации стратегии: организационно-управленческие (создание системы стратегического управления, механизмы, обеспечивающие открытость участия населения и общества в решении вопросов местного значения, межмуниципальное сотрудничество); нормативно-правовые; финансово-экономические [8, 9].

Таким образом, в ходе проведенного анализа нормативной базы стратегического планирования в Арктических регионах можно сделать вывод об отсутствии единого подхода при формировании муниципальных стратегий с учетом различной степени детализации региональных методических рекомендаций для муниципалитетов (при их наличии) и о различном внимании региональных властей к выстраиванию муниципальной системы стратегического планирования. Фактически регионы даже в рамках собственных методических рекомендаций не предлагают каких-либо инструментов мониторинга и контроля реализации стратегий, что не дает возможности оценить результативность реализации стратегии на долгосрочном горизонте планирования.

#### *Существующие научные подходы к оценке результативности стратегий*

В научной среде методические аспекты оценки результативности муниципальных стратегий встречаются достаточно редко. В частности, Б.С. Жихаревичем в его исследовании ставится задача поиска методики эмпирического исследования, позволяющей вывить влияние ряда факторов (включая технологию планирования) на долговременные результативность и эффективность муниципальных стратегических планов. Результаты подобного исследования рассмотрены автором, где в качестве результирующего показателя выступала устойчивость муниципальных систем стратегического планирования. По ряду разработанных стратегий автор оценивал уровень участия в разработке стейкхолдеров, уровень общественного участия и уровень публичности [10].

Авторами А.В. Сербуловым и О.И. Беляевой разработаны методические аспекты оценки эффективности реализации стратегии развития муниципального образования, основанные на интеграционном подходе. Суть авторского подхода заключается в определении взаимосвязи социальной и экономической эффективности, интеграции процессов мониторинга и оценки, формировании интегральных индикаторов. Авторами сформирована система показателей, на основе анализа которой формируется сводный интегральный инди-

ктор, характеризующий социально-экономическое положение муниципалитета. Основным минусом представленной методики является отсутствие в муниципальной статистике части используемых показателей, что ставит под сомнение практическую реализуемость данной методики. Вместе с тем состав показателей, применяемый авторами в своей работе, также не подкреплён соответствующей нормативной и методической основой [11].

Аналогичный интеграционный подход при формировании системы стратегического управления социально-экономическим развитием муниципального образования был использован С.Б. Андрияновым. Автор предлагает модель системы стратегического управления и методику расчета ее ключевого элемента – интегрального показателя качества жизни населения, служащего для определения исходного положения города и оценки эффективности предлагаемых стратегических решений. На основе интегрального показателя, характеризующего социально-экономическое положение города или района, автор предлагает имитационную модель для оценки эффективности альтернативных стратегических вариантов развития территории [12, 13].

Необходимо отметить, что все рассмотренные авторские методические подходы предлагались до вступления в силу закона № 172-ФЗ. После принятия закона лишь А.Ф. Хурматуллина провела изучение применения методического инструментария стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований для идентификации резервов развития территорий и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. В рамках исследования автором была предложена методика оценки результативности стратегического планирования в контексте его влияния на социально-экономическое развитие муниципалитетов. Отличие авторской методики заключается в определении реализации типичных стратегических целей на основе применения результативных показателей по основным направлениям развития муниципальных образований («качество и уровень жизни населения», «экономическое развитие», «муниципальное управление и городская среда»); классификации муниципальных образований на перспективные, инерционные и проблемные по уровню и динамике результативных показателей, что позволяет дифференцировать проблемы и корректировать направления социально-экономического развития муниципальных образований [14].

В качестве объекта исследования автором были выбраны города с численностью более 1 млн чел. Для анализа социально-экономического положения муниципалитетов за основу были взяты показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденные Указом Президента РФ № 607 [15]. Данный подход является наиболее интересным для дальнейшего изучения, поскольку он основан на практическом применении анализируемой информации, которая в ежегодном режиме формируется муниципалитетами и мониторинг которой осуществляют региональные органы власти.

### *Результаты*

Таким образом, проведя анализ существующих методических подходов к оценке результативности стратегий и не отрицая их научной и практической значимости, необходимо отметить, что для более полного и всеобъемлющего методического обеспечения процессов реализации стратегических решений, необходимо совершенствование существующих методик в изменяющихся условиях. Проведенный обзор методических подходов позволил выявить ряд направлений дальнейшего совершенствования в муниципальном стратегическом планировании.

Необходимо определить единую концепцию оценки результативности стратегий как с точки зрения модельного инструментария, методов и механизмов мониторинга и контроля, так и с позиции предоставления и анализа информации. Кроме того, существующий федеральный и региональный опыт демонстрирует разночтения и неопределенность в части определения результативности стратегий, что не позволяет оценить эффект от их реализации по единой методике и провести межмуниципальное или динамическое сопоставление полученных результатов. Также необходимо отметить недостаточную скорость работы федерального правительства в части формирования методологической базы в стратегическом планировании, что тормозит разработку и реализацию стратегий на местах.

Кроме того, в качестве направлений для дальнейшего совершенствования оценки результативности муниципальных стратегий можно выделить следующие предложения.

1. В методических подходах предлагается учитывать влияние ряда факторов, которые дифференцируют муниципалитеты и не позволяют проводить корректные сопоставления при различных условиях хозяйствования. К подобным факторам от-

носятся: наличие статуса приграничной территории; вид муниципалитета (городское или сельское); отраслевая специфика муниципального образования; промышленная освоенность территории муниципального образования; наличие необходимой коммунальной инфраструктуры; площадь территории; численность и плотность населения и т.д.

Представленные факторы являются определяющими для социально-экономического положения отдельной территории и в целях корректного межмуниципального сопоставления и характеристики социально-экономического положения муниципалитетов необходимо интегрировать в методический инструментарий соответствующие характеристики.

2. Также предлагается при совершенствовании методических подходов основывать их формирование на базе существующей статистики, поскольку большинство рассматриваемых авторских подходов носят теоретизированный характер и не использовались на практике отчасти по причине отсутствия фактических данных. Данный нюанс не позволяет в полной мере оценить функциональность и эффективность предлагаемых авторских подходов. В этой связи выгодно выделяется работа А.Ф. Хурматуллиной, поскольку в ней используется реализованный на практике инструмент ежегодного мониторинга социально-экономического положения муниципалитетов в рамках реализации Указа Президента РФ № 607. Дополнительной сложностью является существенная ограниченность данных муниципальной статистики, которая имеет общероссийский характер. В качестве решения данной проблемы предлагается использовать имеющийся набор показателей, на основе которых осуществляется мониторинг социально-экономического положения муниципалитетов, а также отчетная информация по муниципальным программам и исполнению муниципальных бюджетов.

3. В качестве основополагающего показателя, характеризующего результативность стратегии, предлагается рассматривать численность населения и его динамику на протяжении ряда лет. Приоритетность данного параметра особенно значима для арктических территорий России, в которых наблюдается динамика депопуляции населения по ряду причин. Предлагаемый авторами интегральный показатель «уровень качества жизни населения» не имеет унифицированной методики расчета, и в результате каждый автор обосновывает свою трактовку данного показателя. Однако усложненные расчеты уровня качества жизни

населения с экспертной расстановкой весовых коэффициентов зачастую маскируют причины снижения уровня качества жизни в конкретном муниципалитете.

4. Вместе с тем значимое влияние на результативность стратегии оказывает наличие и эффективная коммуникация различных стейкхолдеров, направленная на решение конкретных целей и задач. В частности, если в реализацию стратегии муниципалитета вовлечен бизнес на принципах социальной ответственности, то в результате муниципалитет во взаимодействии с ним способен вовлечь в реализацию поставленных в стратегии целей дополнительные ресурсы. Аналогичная ситуация возникает при вовлечении населения в реализацию стратегии. Таким образом, работа с общественностью и стейкхолдерами на этапе формирования стратегии позволяет в дальнейшем муниципальной власти разделить ответственность между стейкхолдерами и привлечь дополнительные ресурсы для решения поставленных задач.

5. Существенная географическая дифференциация не позволяет в равной степени сопоставлять результативность стратегий между муниципальными районами и городскими округами. Муниципальные районы зачастую являются донорами природных и трудовых ресурсов для городских предприятий, тогда как обратной отдачи не происходит. В результате уровень урбанизации в нашей стране за последние десятилетия неуклонно растет. В этой связи необходимо формировать различные подходы к городским и районным муниципалитетам, а также провести дифференциацию по численности населения.

6. Кроме того, в рассматриваемых авторских подходах результативность стратегий в точки зрения финансовой составляющей практически не рассматривается. Вместе с тем одним из ключевых показателей результативности стратегий является бюджетная обеспеченность реализуемых целей и задач муниципалитета, поскольку без соответствующей финансовой поддержки реализация запланированных целей будет невозможна.

### Выводы

В результате проведенного анализа можно сделать вывод, что текущая ситуация в муниципальном стратегическом планировании практически не изменилась с момента выхода закона № 131-ФЗ в 2003 г. На уровне муниципалитетов по-прежнему осуществляется разработка стратегий в инициативном порядке, с разной степенью систематизации и без четкого мониторинга

результативности со стороны региональных властей. В связи с этим существующая тенденция к адаптации и унификации подходов к муниципальному управлению является актуальной с учетом реализации «майского» указа Президента России, а также в связи с нестабильной общемировой ситуацией, связанной с распространением коронавирусной инфекции. Таким образом, предложения автора по адаптации методического инструментария в части результативности муниципальных стратегий могут быть использованы в региональной практике и позволят обеспечить эффективное выстраивание согласованной политики между регионами и муниципальными образованиями.

### Список литературы

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841) (дата обращения: 29.05.2020).
2. Пузанов А.С., Попов Р.А., Ланцев Д.М. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. М.: Фонд «Институт экономики города», 2015. 65 с.
3. Приказ Министерства экономического развития РФ от 23 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456054578> (дата обращения: 29.05.2020).
4. Постановление Правительства РФ от 23 января 2016 г. № 30 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов». [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/71312778> (дата обращения: 29.05.2020).
5. Шеломенцев А.Г., Ковров Д.Ю. Стратегии развития арктических муниципалитетов: методология и практика // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2019. № 3 (59). [Электронный ресурс]. URL: <https://eee-region.ru/article/5923> (дата обращения: 29.05.2020).
6. Приказ Министерства экономики республики Саха (Якутия) от 14 декабря 2015 г. № 210-од «Об утверждении методических рекомендаций по разработке и корректировке документов стратегического планирования, формируемых на уровне муниципальных образований Республики Саха (Якутия)». [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/48159398> (дата обращения: 29.05.2020).
7. Приказ Министерства экономики Республики Коми от 8 августа 2019 г. № 201 «Об утверждении рекомендаций по разработке, корректировке, осуществлению мониторинга и контролю реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований в Республике Коми». [Электронный ресурс]. URL: <http://econom.rkomi.ru/page/17217> (дата обращения: 29.05.2020).
8. Методические рекомендации по разработке органами местного самоуправления стратегий социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Красноярского края на период до 2030 года. Министерство экономики и регионального развития Красноярского края. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.econ.krskstate.ru/ser\\_mo/serok](http://www.econ.krskstate.ru/ser_mo/serok) (дата обращения: 29.05.2020).
9. Методические рекомендации по формированию стратегий социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Красноярского края до 2030 года. Министерство экономики и регионального развития Красноярского края. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.econ.krskstate.ru/ser\\_mo/serok](http://www.econ.krskstate.ru/ser_mo/serok) (дата обращения: 29.05.2020).
10. Жихаревич Б.С. Подход к изучению эффективности стратегического планирования на муниципальном уровне // Регион: экономика и социология. 2012. № 4. С. 235–256.
11. Сербулов А.В., Беляева О.И. Интеграционный подход к разработке методики оценки эффективности реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2013. № 4–1. С. 126–135.
12. Андриянов С.В. Основы построения системы управления стратегией социально-экономического развития муниципального образования // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. № 74–1. С. 18–22.
13. Андриянов С.В. Совершенствование системы стратегического управления муниципальным образованием: на примере малого города: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008. 24 с.
14. Хурматуллина А.Ф. Стратегическое планирование как инструмент управления социально-экономическим развитием муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Челябинск, 2018. 28 с.
15. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/193208> (дата обращения: 29.05.2020).