

ОРГАНИЗАЦИЯ МОНИТОРИНГА В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

ORGANIZATION OF MONITORING SYSTEM OF MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING

T. Tishkina

Summary. An important condition for ensuring the effectiveness of the process of strategic planning for the development of a municipal formation is the monitoring. However, at present, none of the levels of management of this activity is carried out continuously, efficiently and effectively. The article proposes and justifies the monitoring of the implementation of strategic planning documents at the municipal level, the management of this process, and approaches to its implementation.

Keywords: monitoring, strategic planning, indicators, municipal formation, strategic planning documents.

Тишкина Татьяна Михайловна

*К.э.н., доцент, ФГБОУ ВО «МГУ им. Н. П. Огарёва»
tishkina-tm@list.ru*

Аннотация. Важным условием обеспечения результативности процесса стратегического планирования развития муниципального образования, является организация мониторинга. Однако в настоящее время ни на одном из уровней управления данная деятельность не осуществляется постоянно, результативно и эффективно. В статье предложены и обоснованы направления мониторинга реализации документов стратегического планирования на муниципальном уровне, управления этим процессом, подходов к его проведению.

Ключевые слова: мониторинг, стратегическое планирование, показатели, муниципальное образование, документы стратегического планирования.

Реализация Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (далее 172-ФЗ) предполагает формирование в рамках системы стратегического планирования мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования (гл. 12) [1]. Цели, задачи, отчетность и ответственные лица за осуществление данной деятельности определены и для муниципального уровня.

Постоянный мониторинг в процессе стратегирования муниципального развития играет важную роль, поскольку:

- ◆ обеспечивает информацией о ходе реализации и управлении стратегией внутренних и внешних исполнителей, непрерывности работ;
- ◆ позволяет раннее выявление и устранение «узких мест» в системе управления стратегией и в процессе ее реализации;
- ◆ определяет необходимость внесения изменений в параметры стратегического развития;
- ◆ дает возможность оценить и рационально распределить ресурсы, в том числе и ограниченные по направлениям стратегии (программам);
- ◆ формирование эффективных участников системы стратегического управления, создание мотивации для улучшения их работы;
- ◆ укрепление доверия к стратегии всех заинтересованных лиц.

Однако, в настоящее время, практически все вопросы, связанные с формированием в государстве стратегиче-

ского планирования территориального развития, находятся в стадии либо разработки, либо доработки. Мониторинг не является исключением. Определенный опыт в осуществлении мониторинга на муниципальном уровне есть. Но он требует систематизации, осмысления, совершенствования.

Определяя мониторинг как процесс систематического наблюдения, сбора, анализа и представления информации, характеризующей процесс управления и реализации стратегии, подразумевается, что он ориентирован на решение таких задач, как:

- ◆ создание массива данных, необходимых для полного и своевременного обеспечения информацией управленческих решений;
- ◆ проверка данных;
- ◆ анализ информации, ее хранение;
- ◆ формирование отчетной документации, используемой для оперативного контроля;
- ◆ подготовка рекомендаций по корректировке системы управления и целевых установок стратегии, а также подготовка проектов управленческих решений по регулированию процесса ее реализации.

Учитывая положения 172-ФЗ (ст. 40), сложившуюся практику осуществления мониторинговой деятельности можно говорить о формировании системы мониторинга на территории. Предлагаем свое видение данной системы. Основные элементы системы мониторинга

Таблица 1. Система мониторинга

Элемент системы	Содержание
Управление	- цели и задачи нормативная правовая регламентация показатели/индикаторы выполнения мероприятия периодичность затраты на осуществление отчетность ответственные лица
Информационное обеспечение	- сбор, систематизация и обобщение информации передача информации создание информационной базы
Аналитическое сопровождение	- оценка уровня выполнения оценка влияния внутренней и внешней среды на запланированные и фактические результаты сравнение (по времени, по стандартам, по структурам, по затратам) анализ и выявление возможных рисков и угроз
Оперативное реагирование	- решения о корректировке (целей, стратегических документов, мероприятий) решения по оценкам и мониторингу

и составляющие их компоненты представлены в таблице 1.

Отдельные элементы системы в настоящее время уже так или иначе разработаны, применяются в деятельности органов местного самоуправления и не требуют подробного рассмотрения. К таковым, в частности, относится информационное обеспечение. Поэтому остановимся на тех элементах системы, которые являются либо особо спорными, либо мало исследованными в теории и практике территориального управления.

Организация процесса мониторинга регламентируется в муниципальных нормативных правовых актах и предполагает несколько этапов:

1. Определение объекта и предмета
2. Установление целей и задач.
3. Определение мероприятий.
4. Формирование системы показателей.
5. Определение ответственных лиц.
6. Определение их полномочий.

Управленческий блок вопросов частично регламентирован федеральным законом. Определены цели и задачи (ч. 1 и ч. 2 ст. 40), нормативная правовая регламентация (ч. 5 ст. 40), периодичность и отчетность (ч. 4 и ч. 6 ст. 40), ответственные лица (ч. 3 ст. 9).

К субъектам мониторинга на муниципальном уровне также следует отнести институты развития (агентства, корпорации развития), которые совместно с органами местной власти осуществляют сбор и анализ определенных видов информации. Необходимо также отметить в качестве субъекта местное сообщество, которое является потребителем информации.

Организацию мониторинга необходимо начинать с определения основных его направлений или мероприятий. И для того, чтобы мониторинг стал основой для выполнения оценки стратегического управления в муниципалитете, необходимо выделить следующие его виды:

1. мониторинг хода выполнения стратегии;
2. мониторинг результативности и эффективности стратегических документов;
3. мониторинг управления реализацией стратегии;
4. мониторинг степени удовлетворенности ответственности итогами реализации стратегии.

Объединение итогов мониторинга по данным четырем направлениям способствует установлению актуальности и адекватности стратегических документов, необходимости их корректировки. Благодаря этому осуществляется постоянное их обновление и активизация процесса реализации стратегии, муниципальных программ.

Одним из важных вопросов реализации мониторинговой деятельности является формирование системы показателей, на основе которой будет осуществляться диагностика происходящих изменений в муниципалитетах, их анализ.

В составе показателей мониторинга хода выполнения стратегии обязательными должны быть целевые показатели, определенные и утвержденные в стратегических документах муниципалитета (стратегии, программах).

В качестве методической основы диагностики муниципального стратегического развития можно рассматривать систему показателей социально-экономического развития, разработанную в Фонде «Институт экономики города» [2, с. 104].

Структура данной системы показателей состоит из трех уровней. Первичные показатели, которые являются статистическими данными или информацией внутренней отчетности. Это абсолютные показатели в натуральном и стоимостном выражении, являющиеся, в свою очередь, основой для расчета индикаторов (удельные и структурные показатели). Индикаторы разбиты на четыре группы: «социально-экономическая характеристика населения», «экономическая база муниципального образования», «муниципальные финансы, нежилая недвижимость и землепользование», сфера услуг и городское хозяйство». Общее их количество составляет 123.

Работа со всем перечнем представленных индикаторов в процессе оценки социально-экономического развития не представляется возможной ввиду ограничения их доступности, трудности обобщения, ограниченности возможности оперативной памяти человека.

В связи с этим разработка и применение интегральных показателей дает возможность анализировать результативность стратегического планирования развития муниципального образования, определить общий вектор социально-экономических процессов в нем, либо реализуемость отдельных стратегических целей и задач.

В качестве таких интегральных показателей Фонд «Институт экономики города» предлагает сводные индексы [2, с. 104].

Удобство индекса заключается в том, что он позволит сократить множество статистических данных, предназначенных для дальнейшего анализа, выявить «узкие места» для последующего детального исследования. Значения сводных индексов чаще всего не требуют подробной работы по их толкованию, кроме собственно описания шкалы индексных значений.

Предлагается следующий перечень индексов социально-экономического развития муниципальных образований и количество индикаторов, используемых при их расчете.

Индекс экономического развития, характеризует уровень и динамику развития промышленного производства, строительства, торговли, услуг, малого бизнеса (10 индикаторов). Индекс уровня жизни населения, определяет отношение доходов населения и прожиточного минимума, уровень бедности населения, динамика этих показателей (6 индикаторов). Индекс качества жизни населения, характеризует Уровень и развитие ключевых социальных сфер (здравоохранения, образования), а также сложившуюся в муниципальном образовании демографическую ситуацию (12 индикаторов). Сводный индекс

социально-экономического развития рассчитывается на основе трех предыдущих индексов.

Состав данных индексов оптимален. На основе их исследования их в динамике (на начало и конец отчетного периода) можно дать характеристику изменениям в развитии муниципального образования в результате реализации стратегии.

Определение того, является ли данная динамика положительной или отрицательной можно провести путем сравнения со средними их значениями в муниципальном образовании за ряд лет, а также в сравнении с другим(и) муниципальным(и) образованием(ями), взятым(и) в качестве «контрольной группы». Также сравнение можно провести по отклонению темпов роста по сравнению со средними по субъекту Федерации, в состав которого входит муниципальное образование, за анализируемый(е) и предыдущий(ие) год(ы).

Наличие в муниципальном образовании специфических условий (географическое положение, особые условия управления и другие) обуславливает использование специальных показателей (например, экологического мониторинга).

Также считаем, что информационной составляющей мониторинга должны стать показатели, характеризующие устойчивое развитие муниципальных территорий. Так как в Указе Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» определено, что при разработке прогнозных и программных документов социально-экономического развития, нормативных правовых актов и принятии решений необходимо учитывать положения концепции, утвержденной данным указом [3].

Однако методик оценки устойчивого развития муниципальных образований предлагается и теоретиками и практиками достаточно много. Статистическая информация по реализации глобальных целей устойчивого развития в РФ собирается по 69 (28%) показателям из 244. Проблема заключается и в том, что в России еще не сформирована национальная система показателей, характеризующих устойчивое территориальное развитие. Проект ее создания разработан и запущен Росстатом. Он находится в процессе обсуждения и доработки [4].

В данном случае, как минимум система показателей должна включать те, из них которые представлены в указе (раздел V): основные показатели качества жизни; показатели, определяющие степень природоёмкости хозяйства; развитие экономической сферы; характеристики состояния окружающей среды, экосистем и охраняемых территорий [3].

Мониторинг хода выполнения стратегии может охватывать все спектры жизнедеятельности муниципального образования, то есть быть тотальным, или нацеленным на определенную проблему — проблемно-ориентированным. Базироваться на сборе и анализе показателей, характеризующих полноту и своевременность осуществления конкретных мероприятий, включенных в план мероприятий по реализации стратегии данного муниципального образования; степень реализации ее целевых установок. Другими словами контролируются работы, выполнение плановых показателей, изменения в расписании реализации, ресурсы и затраты по отдельным проектам, изменения бюджета, исследуется риск реализации стратегии и многое другое.

Методами мониторинга фактического выполнения стратегии могут выступать [5, с. 664]:

- ♦ метод простого контроля, который также называют методом «0–100», т.к. он отслеживает только моменты завершения мероприятий (работ, проектов) (существуют только две степени завершенности: 0% и 100%). Другими словами, считается, что мероприятие (работа, проект) выполнено только тогда, когда достигнут его конечный результат;
- ♦ метод детального контроля, который предусматривает выполнение оценок промежуточных состояний выполнения мероприятий (работ, проектов) (например, их завершенность на 50% означает, что, по оценкам исполнителей и руководства, их цели достигнуты наполовину). Данный метод более сложный, поскольку требует оценивать процент завершенности мероприятий (работ, проектов), находящихся в процессе выполнения. Для этого субъекты управления реализацией стратегии разрабатывают свои внутренние шкалы оценки степени выполнения работ. Таким образом, эта информация является закрытой, так как содержит данные о применяемых в муниципалитете технологиях выполнения работ и специфичной для каждого конкретного мероприятия (проекта) и реализующих его организаций, предприятий и учреждений.

Основными количественными критериями, в данном случае, выступают время, стоимость, объемные показатели, а фактическими данными: планируемые и фактические даты начала и окончания мероприятий, работ, проектов, фактические и предстоящие затраты, объемы выполнения работ. К качественным критериям относятся оценки системы качества, организация, содержание мероприятий (работ, проектов), а к данным — соответствие полученных результатов с требованиями, предъявляемые к ним, внешние и внутренние задержки в реализации, координация ресурсов, изменения в объеме работ, технические характеристики.

Таким образом, итогом данного направления мониторинга является сравнительный анализ плановых и фактически реализованных как промежуточных, так и конечных результатов.

Исходным пунктом в мониторинге результативности и эффективности являются показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Мониторинг управления реализацией стратегии предусматривает сбор и анализ информации о деятельности операторов стратегического управления по следующим параметрам: продолжительность работ, потребность в ресурсах и стоимость работ.

По первому параметру анализ можно проводить на основе потерь времени. Дополнительные затраты времени на выполнение работ могут быть связаны с тем, что:

- ♦ процесс управления основывается на неполных данных;
- ♦ неправильно определены потребности в ресурсах. Например, не определены сроки и объемы финансовых ресурсов, поставки материалов и т.д.;
- ♦ не организован четкий обмен информацией между исполнителями работ, проектов;
- ♦ устраняется брак в результате выполнения работ несоответствующим требованиям качества, например, при использовании неквалифицированных кадров и их чрезмерной загрузке, некачественных материалов и т.д.;
- ♦ отсутствуют условия для реализации конкретных функций управления.

Мониторинг использования ресурсов на выполнение управленческих функций включает в себя определение того, какие физические ресурсы (люди, оборудование, материалы) и затраты/бюджет, выраженные в денежных измерителях, и в каких количествах использованы для выполнения работ по управлению реализацией стратегии.

Основными методами сбора и анализа информации являются экспертные оценки, опросы, интервью, балансовый, непосредственные наблюдения за процессом управления. Также может быть использован метод самооценки управления на основе функциональной модели оценки менеджмента. Организационная самодиагностика основных функций менеджмента позволяет укоренить принцип постоянного совершенствования и создать стабильную систему стратегического управления в муниципальном образовании [6, с. 188].

Мониторинг степени удовлетворенности общественности итогами реализации стратегии предполагает опросы населения, представителей бизнеса, власти, духовной

элиты муниципального образования о влиянии реализации стратегии на его социально-экономическое развитие. Такие опросы необходимо проводить до начала реализации очередного этапа стратегии и после него, т.е. раз в год.

Ключевыми направлениями опроса выступают:

- ◆ уровень информированности общественности о деятельности по реализации стратегии развития муниципального образования;
- ◆ учет и изучение общественного мнения;
- ◆ восприятие позитивных и негативных изменений в общей социально-экономической ситуации;
- ◆ активность и формы участия общественности в осуществлении конкретных программ или проектов;
- ◆ эффективность участников стратегического управления в муниципальном образовании.

Какие причины могут послужить основанием для корректировки стратегических решений?

В первую очередь они связаны с изменениями в стране в целом (законодательство, решения высших органов власти и управления), а также в субъекте РФ — месте нахождения муниципального образования.

Затем объективные причины смены условий и факторов развития самого муниципального образования (реализация выигранных грантов и др.). Также выполнение плановых показателей с опережением, что свидетельствует о возможности сокращения сроков реализации стратегических целей.

Основанием корректировки стратегических документов не могут быть субъективные причины невыполнения целевых показателей, низкое качество результатов.

Корректировка по оценкам и мониторингу связана с изменением:

- ◆ целей и задач;
- ◆ его направлений (добавлением, например, мониторинг программ, или, наоборот, сокращением);
- ◆ системы показателей;
- ◆ процесса осуществления;
- ◆ ресурсного обеспечения;
- ◆ ответственных исполнителей.

В заключении следует отметить наиболее значимые задачи по внедрению мониторинга в муниципальную практику стратегического развития:

- ◆ формирование оптимальной нормативной правовой базы на всех уровнях управления по созданию целостной системы мониторинга, регламентирующая взаимодействие органов власти и управления, осуществляющих данную деятельность на федеральном и т.д. уровнях;
- ◆ совершенствование или создание методического обеспечения данной деятельности, включая системы показателей;
- ◆ обеспечение доступности и открытости информации о состоянии экологической, социальной и экономической обстановки;
- ◆ обеспечение достоверности и сопоставимости информации по территориям, отраслям, хозяйствующим субъектам и др.

В статье представлен лишь контур работ по созданию мониторинга в системе муниципального стратегического управления, оттолкнувшись от которого органы местного самоуправления смогут разработать не только очень действенный инструмент при реализации стратегических мероприятий, но и механизм, позволяющий активизировать участие в этом процессе всех заинтересованных сторон.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ [Электронный ресурс]: (ред. от 31.12.2017).— М., 2014.— Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
2. Зайцева Ю. С. Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований.— М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.— 104 с.
3. Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» [Электронный ресурс]. М., 1886.— Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
4. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.— Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/goalOfDevelopment/
5. Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами / Под общ. ред. И. И. Мазура.— 2-е изд.— М.: Омега-Л, 2004.
6. Салимова Т. А. Самооценка деятельности организации: учеб. Пособие / Т. А. Салимова, Ю. Р. Еналеева.— Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2005.

© Тишкина Татьяна Михайловна (tishkina-tm@list.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»