



Электронное научное издание
«Ученые заметки ТОГУ»
2017, Том 8, № 4, С. 39 – 45

Свидетельство
Эл № ФС 77-39676 от 05.05.2010
[http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/
ejournal@pnu.edu.ru](http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/ejournal@pnu.edu.ru)

УДК 338.2

© 2017 г. В. В. Золотарчук, канд. экон. наук
(Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск)

**МОНИТОРИНГ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ,
РАЗРАБАТЫВАЕМЫХ В РАМКАХ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ
И ПЛАНИРОВАНИЯ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ**

Рассматриваются методические вопросы мониторинга документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципальных образований.

Ключевые слова: документы стратегического планирования, мониторинг, целевые индикаторы, интегральные индексы.

V. V. Zolotarchuk

**MONITORING OF REALIZATION OF DOCUMENTS
STRATEGIC PLANNING, DEVELOPED
IN THE FRAMEWORK TARGETTING AND PLANNING
ON THE LEVEL OF MUNICIPAL FORMATIONS**

Methodical issues of monitoring the documents of strategic planning, developed at the level of municipal formations, are considered.

Keywords: strategic planning documents, monitoring, target indicators, integral indices

Мониторинг, в общенаучном понимании, представляет собой обособленную систематическую (непрерывную или периодическую) деятельность по получению информации о состоянии некоего объекта (объектов) и (или) процессов, по анализу этого состояния, оценке состояния и происходящих в нем изменений, а также прогнозированию состояния в будущем.

В системах менеджмента мониторинг используется в качестве управленческого инструмента, обеспечивающего принятие управленческих решений по изменению состояния объекта (процесса). Полученные в ходе мониторинга данные должны позволять:

- выявлять позитивную или негативную динамику процессов, происходящих в объекте;
- характеризовать степень выраженности объекта во внешней для него среде (силу или слабость отражения в ней – притяжение, напряжение, отторжение);
- вырабатывать стратегии (направления, курс) управленческих и/или политических действий на основании и с учетом выявленной динамики;
- обеспечивать обратную связь с уже реализуемой в отношении объекта мониторинга политикой, проектами, программами (определять их успешность или неудачу);
- устанавливать соответствие динамического состояния объекта мониторинга правилам, нормам, стандартам, вносить в них необходимые коррективы или разрабатывать новые.

Мониторинг необоснованно сводить исключительно к наблюдению и информированию, равно как и к контрольно-надзорной деятельности. Мониторинг как управленческий инструмент шире этих видов деятельности: он позволяет судить о динамическом состоянии объекта и выявлять недостатки в его развитии; дает возможность оценивать внутренние и внешние препятствия развитию объекта; принимать обоснованные и своевременные политические и управленческие решения. [2, с. 78-79].

Мониторинг как инструмент стратегического управления признается эффективным, если он отвечает следующей совокупности требований:

- 1) характеризуется стратегической направленностью – содействует реализации стратегических целей, приоритетов, задач и обеспечивающих их плановых мероприятий;
- 2) осуществляется своевременно: не слишком поздно для производства корректирующих действий и не слишком часто, чтобы не перегружать систему стратегического управления;
- 3) является экономичным; экономичность означает сокращение ресурсных расходов при сохранении надлежащего качества управления; при отборе показателей мониторинга необходимо учитывать стоимость их расчета, при этом количество показателей не должно быть слишком большим: согласно лучшим практикам городских округов – не более 80–100 показателей;
- 4) мониторинговые отчеты должны быть просты и понятны; сложные отчеты запутывают читателей и отвлекают внимание на методологические вопросы; длинные и подробные отчеты могут оказаться невостребованными; чрезмерное количество отчетов отнимает слишком много времени у менеджеров [3, с. 370].

В системах стратегического управления и планирования, создаваемых органами местного самоуправления, мониторинг в большинстве случаев рассматривается как неотъемлемая часть этих систем. При этом признается, что основной целью мониторинга является обеспечение реализации и постоянной актуальности документов стратегического планирования. На его основе проводится оценка и дальнейшая корректировка стратегических целей, приоритетов, задач и плановых мероприятий.

Кроме этого, мониторинг рассматривается как один из механизмов реализации документов стратегического планирования, способ общественного контроля над процессом реализации плановых мероприятий и результативностью деятельности органов местного самоуправления.

Нормативным документом, определяющим общие подходы к организации стратегического планирования на уровне муниципальных образований, является Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Этим законом установлен закрытый перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых по решению органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (ст. 11, п. 5): стратегия социально-экономического развития муниципального образования (далее – муниципальная стратегия); план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (далее – план мероприятий); прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; муниципальные программы.

Федеральным законом № 172-ФЗ определены цели и задачи мониторинга документов стратегического планирования (ст. 40, пп. 1 и 2) для всех уровней системы стратегического планирования – федерального, субъектов РФ и муниципальных образований. Применительно к документам стратегического планирования муниципальных образований предлагается изложить данные нормативные положения в следующей редакции.

Мониторинг реализации документов стратегического планирования городских округов и муниципальных районов представляет собой деятельность участников стратегического планирования, проводимой с целью: а) повышения эффективности функционирования системы стратегического планирования на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования; б) повышения эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей.

Основными задачами мониторинга реализации документов стратегического планирования муниципального образования являются:

- 1) сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии муниципального образования;
- 2) оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития;
- 3) оценка результативности и эффективности мероприятий, реализуемых в соответствии с Планом мероприятий в отраслях экономики и сферах муниципального управления;
- 4) оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития;
- 5) оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации;
- 6) оценка достигнутого уровня социально-экономического развития муниципального образования, проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их предотвращению;
- 7) разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования в муниципальном образовании.

Федеральным законом № 172-ФЗ предусмотрены два вида документов для отражения результатов мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития муниципального образования:

- 1) ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного само-

управления;

2) сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ.

Федеральным законом № 172-ФЗ установлено также, что порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования и подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга, определяется на уровне муниципального образования муниципальными нормативными правовыми актами. Документы, в которых отражаются результаты мониторинга, подлежат размещению на официальных сайтах органов, ответственных за разработку документов стратегического планирования, и общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в сети "Интернет", за исключением сведений, отнесенных к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Процесс мониторинга реализации муниципальных стратегий и плана мероприятий включает в себя ряд этапов:

- 1) разработку системы целевых индикаторов (показателей);
- 2) сбор информации, расчет фактических значений индикаторов, сравнение их с целевыми значениями;
- 3) обобщение (интеграция) информации об отклонениях хода реализации муниципальной стратегии и плана мероприятий;
- 4) принятие управленческих решений.

Под системой целевых индикаторов обычно понимается иерархическая модель, построенная на базе «дерева целей» стратегии, упрощающая цели, задачи и результаты плановых мероприятий до определенного количества измерителей и характеристик.

Анализ практики показывает, что для разработки системы целевых индикаторов на муниципальном уровне используются разные группы показателей и методики их расчета. Городские округа и муниципальные районы разрабатывают собственные подходы либо адаптируют успешный опыт других.

Согласно традиционному подходу выделяют две группы индикаторов: индикаторы реализации мероприятий и индикаторы достижения стратегических целей.

С помощью индикаторов реализации мероприятий подсчитывается удельный вес выполненных мероприятий, запланированных в отчетном периоде в рамках достижения той или иной стратегической цели.

Вторая группа индикаторов связана непосредственно с муниципальной стратегией и представляет собой свод показателей социально-экономического развития муниципального образования, отражающих эффект от реализации муниципальной стратегии. В качестве таких индикаторов предпочтительны показатели интенсивные и относительные (вместо экстенсивных и абсолютных).

В системе целевых индикаторов следует, по нашему мнению, в максимальной мере задействовать показатели, используемые для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов", а также перечнем дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. N 1317.

Поскольку большинство результатов стратегического планирования являются долгосрочными, устанавливаются промежуточные цели и результаты (как правило – ежегодно). Выбор промежуточных целей на период больше, чем три-четыре года вперед

нежелательно, поскольку существует слишком много непредсказуемых рисков.

При определении состава целевых показателей необходимо принимать во внимание источники данных, необходимые для расчета значений показателей (базовых, фактических, целевых). Таких источников три: данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики (ТОФСГС), данные ведомственной статистики (итоги социально-экономического развития городского округа за прошедший период; отчеты о ходе реализации муниципальных программ и оценки эффективности реализации муниципальных программ; данные структурных подразделений администрации муниципального образования об исполнении возложенных на них задач и функций), данные дополнительных обследований (социологические опросы, рейтинги и др.).

Данные муниципальной статистики, распространяемые ТОФСГС, имеют приоритет над другими источниками данных благодаря тому, что они а) достоверны и доступны; б) формируются независимой от местной администрации и неподконтрольной ей государственной службой; в) не требуют от муниципального образования дополнительных затрат. Данные ведомственной статистики формируются организациями подконтрольными администрации города и могут быть объектом оппортунистического манипулирования. Социологические опросы требуют существенных затрат на их проведение, их результаты также могут быть искажены.

Обобщение (интеграция) информации об отклонениях хода реализации муниципальной стратегии и плана мероприятий производится путем вычисления интегральных индексов достижения целевых индикаторов. С их помощью агрегируется информация об отклонениях фактических значений индикаторов от их целевых значений в направлении от нижестоящих иерархических уровней «дерева целей» к вышестоящим.

Процесс интеграции включает в себя: 1) вычисление индикаторов достижения целей (либо отклонений от целей), установленных для частных показателей, с использованием нормировочных шкал или нормировочных функций; 2) свертку полученных индикаторов в обобщающие индексы достижения целей (отклонений от целей) на основе вычисления арифметических, геометрических или иных средних взвешенных величин; в качестве весов используются коэффициенты относительной важности целей, установленные экспертным путем.

Целевые индикаторы подразделяются на точечные и интервальные. Точечные индикаторы устанавливаются в виде конкретного числового значения показателя, как правило, вместе с интервалом допустимых отклонений от него. Интервальные индикаторы задаются в виде интервала значений показателя.

Целевые индикаторы могут устанавливаться с одно- и двухсторонним ограничением. Одностороннее ограничение применяется к показателям типа «чем больше – тем лучше» и «чем меньше – тем лучше», рост первых из них и снижение вторых принято связывать с улучшением социально-экономической ситуации, а их движение в обратном направлении – с ухудшением. Для целевых индикаторов с односторонним ограничением негативный смысл имеют отклонения от цели только в одну сторону: либо вниз, либо вверх. Двухстороннее ограничение накладывается на целевые показатели, имеющие единственное наилучшее (оптимальное) значение, или оптимальный диапазон значений. В случае таких индикаторов негативный смысл имеют отклонения в обе стороны – и вверх, и вниз от цели.

Практический опыт стратегического планирования в муниципальных образованиях свидетельствует о том, что предпочтение отдается точечным целевым индикаторам с односторонним ограничением, в отношении которых устанавливаются интервалы допустимого отклонения в сторону негативного изменения. Отклонения, воспринимаемые как «позитивные», при этом не ограничиваются. В этом случае, однако, возникает проблема

скрытого поощрения перевыполнения плана по отдельным показателям, противоречащая парадигме оптимального планирования, реализуемого, в том числе, на основе сбалансированной системы показателей. Такие «перевыполнения» могут порождать опасные дисбалансы в использовании ресурсов муниципальных образований. Например, превышение целевого уровня, установленного для таких показателей, как общий коэффициент рождаемости и общий коэффициент прибытия населения, может стать причиной чрезмерной нагрузки на объекты социальной инфраструктуры муниципального образования.

Вот почему в случае систем целевых индикаторов с односторонним ограничением важно использовать методы интеграции, нейтральные к «положительным отклонениям», исключая влияние на величину интегрального индекса перевыполнения плана по отдельным частным показателям.

Другим важным требованием к выбору нормировочных шкал и функций является их соответствие особенностям психофизического восприятия информации об отклонениях от установленных целей лицами, принимающими управленческие решения. Как правило, выше оценивается значимость сокращения малых отклонений от целей, чем больших, при условии, что сокращения равновеликие. Например, сокращение на 1 п.п. 10-процентного отклонения, представляется гораздо более важным, чем сокращение на 1 п.п. 70-процентного отклонения. С точки зрения математического описания нормировочной функции (шкалы), это означает, что полуэластичность данной функции должна убывать с ростом аргумента данной функции, т.е. величины отклонения от цели.

По нашему мнению, наиболее простым и понятным способом агрегирования информации о ходе реализации стратегии и плана мероприятий, является вычисление средневзвешенных индексов достижения целевых показателей. Вычисление таких индексов производится поэтапно.

На первом этапе выполняется расчет индивидуальных индексов, характеризующих уровень достижения отдельных целевых индикаторов:

а) для увеличиваемых индикаторов

$$\mathcal{E}_{ij} = \frac{\Phi u_{ij}}{Pu_{ij}} 100;$$

$$\mathcal{E}_{ij} = 100, \quad \text{если } \frac{\Phi u_{ij}}{Pu_{ij}} 100 \geq 100;$$

б) для сокращаемых индикаторов

$$\mathcal{E}_{ij} = \left(2 - \frac{\Phi u_{ij}}{Pu_{ij}} \right) 100;$$

$$\mathcal{E}_{ij} = 100, \quad \text{если } \frac{\Phi u_{ij}}{Pu_{ij}} 100 \leq 100;$$

где \mathcal{E}_{ij} – уровень достижения j -го целевого индикатора, установленного для оценки достижения i -й стратегической цели; Φu – фактическое значение индикатора; Pu – плановое (целевое) значение индикатора.

На следующем этапе выполняется агрегирование стандартизированных отклонений путем вычисления среднего арифметического индивидуальных индексов, взвешенного с учетом коэффициентов относительной важности стратегических целей и задач. Сводный индекс достижения целевых индикаторов определяется с использованием аддитивной агрегирующей функции:

$$СИ = \sum_{i=1}^n s_i \sum_{j=1}^m k_{ij} \mathcal{E}_{ij},$$

где s_i – весовой коэффициент i -й стратегической цели, $\sum s_i = 1$; n – число стратегических целей; k_{ij} – весовой коэффициент j -го индикатора i -й стратегической цели, $\sum_j k_{ij} = 1$; m – число индикаторов.

Коэффициенты относительной важности устанавливаются (корректируются) ежегодно администрацией муниципального образования по результатам мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования на очередной год и плановый период. Итоговую оценку достижения целевых индикаторов муниципальной стратегии и плана мероприятий следует давать путем перевода информации об отклонениях из метрической шкалы в порядковую (лингвистическую) (табл. 1).

Таблица 1

Шкала оценки эффективности реализации муниципальной стратегии
и плана мероприятий

Уровень эффективности реализации муниципальной стратегии и плана мероприятий	Значение сводного индекса, %
Эффективный	80 – 100
Умеренно эффективный	70 – 79
Малоэффективный	69 – 50
Неэффективный	менее 50

Корректировка муниципальной стратегии проводится в целях актуализации положений муниципальной стратегии в соответствии с текущими и прогнозируемыми условиями социально-экономического развития муниципального образования. Основаниями принятия решения о корректировке муниципальной стратегии могут являться:

- недостижение в планируемые сроки установленных в муниципальной стратегии целей социально-экономического развития муниципального образования;
- значительное изменение внутренних и внешних условий социально-экономического развития муниципального образования;
- значительное изменение текущей деятельности, планов деятельности основных субъектов (органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципального образования, крупных хозяйствующих субъектов), в том числе принятие новых (или новых редакций) документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном и региональном уровне, а также документов стратегического планирования сопредельных муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, реализация которых изменит сроки и степень достижения целей муниципальной стратегии;
- отсутствие корректировки муниципальной стратегии в течение 5 лет ее реализации.

Список литературы

- [1] О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 23.05.2015 с изм. и доп.).
- [2] Воронцова И.П. Профессионально-структурные и психологические аспекты модели управления и мониторинга качества жизни в регионе: монография / И.П. Воронцова, Л.А. Новопашина, Б.И. Хасан. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2015. – 152 с.
- [3] Томпсон А.А., Стрикленд А.Д. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации: Учебник для вузов. Пер. с 9-го англ. изд. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 412 с.