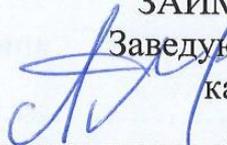


МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра государственного и муниципального управления

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой  
канд. юрид. наук  
А. В. Ларионов

  
20.12. 2017 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

**СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ  
ПЛАНИРОВАНИЮ И РАЗВИТИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ**

38.04.04 Государственное и муниципальное управление  
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнил работу  
студент 2 курса  
заочной формы обучения



Бердар  
Богдан  
Петрович

Научный руководитель  
канд. истор. наук, доцент



Савельев  
Дмитрий  
Леонидович

Рецензент  
Председатель комитета по контролю  
в сфере закупок департамента  
финансов и налоговой политики  
Администрации города Тюмени



Сизиков  
Вадим  
Александрович

г. Тюмень, 2017

## Содержание

	Введение.....	3
Глава 1.	Стратегический подход к развитию муниципального образования в современной России: теоретические и правовые основы.....	8
1.1.	Анализ муниципального образования как социально-экономической системы.....	8
1.2.	Содержание стратегического подхода к планированию развития муниципального образования.....	25
1.3.	Нормативные и правовые основы стратегического планирования развития муниципальных образований.....	35
Глава 2.	Разработка и реализация документов стратегического социально-экономического развития Ямальского района Ямало-Ненецкого автономного округа.....	52
2.1.	Структура и этапы разработки стратегических документов развития муниципального образования.....	52
2.2.	Оценка эффективности реализации программ социально-экономического развития Ямальского района Ямало-Ненецкого автономного округа.....	68
	Заключение .....	90
	Список источников.....	95
	Приложения.....	

## Введение

Актуальность темы исследования. Реформа местного самоуправления, осуществляемая в Российской Федерации в значительной степени, трансформирует роль и статус муниципальных образований в системе социального и экономического развития государства в целом, а также его отдельных регионов. Смещение акцентов государственной политики с позиции развития экономического потенциала территории на уровень муниципалитетов, затрагивает интересы широких слоев населения, повышают роль органов публичной власти муниципального уровня в решении общественных задач.

Разграничение полномочий между органами публичной власти федерального, регионального и муниципального уровня предусматривает смещение ответственности за формирование и реализацию программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, предоставление отдельных видов социальных услуг на органы местного самоуправления. В сложившихся условиях повышается значение создания эффективной системы муниципального управления, которая ориентирована на обеспечение устойчивого развития местного сообщества, и предусматривает создание стабильных социальных и экономических условий развития локальных территорий.

Активное использование в настоящее время на уровне муниципальных образований различных элементов и технологий стратегического планирования и управления, сохраняется необходимость дальнейшего внедрения и усовершенствования инструментов и методик, которые позволяют, в рамках сложившихся направлений реформирования, органично дополнить и усовершенствовать существующую систему муниципального управления. Научно обоснованные подходы к формированию системы стратегическим управлением развитием муниципалитетов позволит органам местного самоуправления, адекватно отвечать на территориальные особенности социальной и экономической политики, реализуемой органами местного

самоуправления, достигая при этом эффективных показателей социально-экономического развития в рамках долгосрочных стратегий развития муниципальных образований.

Степень разработанности проблемы. Вопросы общей теории и практики стратегического управления являются предметом пристального изучения как в отечественной, так и в зарубежной научной литературе.

Существенный вклад в разработку отдельных направлений стратегического управления внесли зарубежные авторы, среди которых выделяются труды Минцберга Г., Портера М., Аакера Д., Акоффа Р., Друкера П., Каплана Д., Кэмпбэла Д., Мескона М Нивена П., Нортона Р., Стрикленда А., Томпсона А., Хьюстона Б.

В исследованиях указанных авторов глубокому и всестороннему анализу подвергнуты вопросы разработки и реализации стратегий организационного развития в современных условиях, определены теоретические подходы и концепции стратегического управления, проведен анализ отдельных элементов стратегий управления и их формирования.

К числу отечественных исследователей, которые раскрывают в своих работах концептуальные проблемы, связанные с формированием системы стратегического управления организацией в современных российских условиях, можно отнести Падиля Сароса Л.Ю.<sup>1</sup>, Жихаревича Б.С.<sup>2</sup>, Роя О.М.<sup>3</sup>.

Вопросы формирования системы местного самоуправления в РФ, изменение правовых, организационных и финансово-экономических основ управления развитием муниципального образования на основе стратегического

---

<sup>1</sup>Падиля Сароса Л.Ю. Методические рекомендации по согласованной подготовке и реализации документов планирования развития муниципальных образований. / Л.Ю. Падиля Сароса (руководитель авторского коллектива), Л.В. Перцов, В.Ю. Прокофьев, Э.К. Трутнев, К.В. Холопик, С.А. Крымов – М.: Институт экономики города, 2010. – 112 с.

<sup>2</sup>Муниципальные стратегии: десять лет спустя / под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2011. 136 с.

<sup>3</sup>Рой О.М. Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований / О.М. Рой // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Выпуск 4. С. 71 – 79.

подхода отражены в исследованиях Закирова И.Д.<sup>4</sup>, Стасишиной Р.А.<sup>5</sup>, Тургель И. Д.<sup>6</sup>, Шарнина А.В.<sup>7</sup>, Авциновой А.А.<sup>8</sup>, Давыдова Н, Тимофеева О<sup>9</sup>. и других.

Отдельные вопросы оценки комплексного развития и формирования системы критериев применительно к социально-экономическому развитию муниципальных образований получили отражение в работах Городецкого В.Ф.<sup>10</sup>, Жилкина С.Ф.<sup>11</sup>, Калмыковой Л.Б.<sup>12</sup>, Терещенко Н. В.<sup>13</sup> Цыбатова В. А.<sup>14</sup> и других.

Вместе с тем стоит отметить, что целостного, системного представления о стратегическом управлении муниципальным образованием с учетом особенностей развития муниципалитетов в современных российских условиях не сформировалось.

---

<sup>4</sup> Закиров И.Д. Формирование стратегии развития муниципального образования как социально-экономической подсистемы региона / И.Д. Закиров Автореф. дисс. канд. экон. н. - Уфа, 2010.

<sup>5</sup> Стасишина Р.А. Совершенствование стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования / Р.А Стасишина // Проблемы современной экономики. - 2010. - № 2. - С.328 - 331.

<sup>6</sup> Тургель И.Д., Батишевская В.Б. Стратегическое территориальное планирование как программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием региона / И.Д. Тургель, В.Б. Батишевская // ЧиновникЪ. - 2004. - № 2.

<sup>7</sup> Шарнин А. В. Алгоритм формирования стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования / А. В. Шарнин // Вестник кемеровского государственного университета. 2014. - № 2 (58) - т. 1. - С. 256 – 260.

<sup>8</sup> Авцинова А. А. Теоретико-методологические аспекты управления стратегическим развитием муниципальных образований / А. А. Авцинова // № 11 (045), 2012. с. 28 – 35.

<sup>9</sup> Давыдова Н., Тимофеева О. Устойчивое развитие города. Вопросы разработки стратегии / Н. Давыдова, О. Тимофеева // Муниципальная экономика - 2014. - № 4. - С.18 - 23.

<sup>10</sup> Городецкий В. Ф. Актуализация системы стратегического планирования региона с учетом требований Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: тезисы доклада / В. Ф. Городецкий // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: <http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Gorodetskiy.pdf>. (дата обращения 12.09. 2017).

<sup>11</sup> Жилкин С.Ф. Формирование системы стратегического планирования комплексного развития города: научные основы / С.Ф. Жилкин // Вестник СамГУ. - 2016. - № 8(48). - С.60–73.

<sup>12</sup> Калмыкова Л.Б. Оценка устойчивого социально-экономического развития региона с использованием коэффициентов эластичности / Л.Б. Калмыкова // Экономика, статистика, информатика. Вестник УМО. – 2013. - № 3. - С. 35-39.

<sup>13</sup> Терещенко Н. В. Разработка и реализация стратегических планов социально-экономического развития муниципальных образований / Н. В. Терещенко // режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razrabotka-i-realizatsiya-strategicheskikh-planov-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-munitsipalnyh-obrazovaniy> (дата обращения 10.09. 2017)

<sup>14</sup> Цыбатов В. А. Ситуационное прогнозирование и стратегическое планирование социально-экономического развития региона. Инструменты оперативного принятия решений в условиях жестких ограничений и внешних санкций: тезисы доклада / В. А. Цыбатов, М. А. Ходимчук // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: <http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Khodimchuk,Tsibatov.pdf>. (дата обращения 12.09.2017)

Актуальность теоретического анализа и разработки практических рекомендаций в рамках стратегического подхода к управлению развитием муниципального образования, обусловлена наличием разрыва между концептуальными трактовками стратегического управления и сложившейся практикой их применения органами местного самоуправления в рамках социальных и экономических условий развития конкретных муниципальных образований. Данное обстоятельство определило выбор темы данной магистерской диссертации.

Цель и задачи исследования. Цель магистерской диссертации заключается в рассмотрении стратегического подхода к развитию муниципального образования как наиболее эффективного метода управления сложной социально-экономической системой на примере Ямальского района ЯНАО.

В соответствие с целью были определены следующие задачи исследования:

- провести теоретический анализ отдельных элементов муниципального образования как социально-экономической системы;
- определить и описать содержательные характеристики стратегического подхода к планированию развитием муниципалитета;
- проанализировать нормативно-правовую основу использования стратегического планирования развитием муниципального образования;
- проанализировать структура и содержание этапов разработки стратегических документов развития муниципального образования;
- оценить эффективность реализации программ социально-экономического развития Ямальского района Ямало-Ненецкого автономного округа.

Объект диссертационного исследования - муниципальное образование, рассматриваемая как сложная социально-экономическая система, имеющая общие закономерности своего развития.

Предмет исследования – деятельность органов местного самоуправления по формированию и реализации системы стратегического управления

развитием муниципального образования, на примере Ямальского района ЯНАО.

Теоретической и методологической основой работы стали научные работы зарубежных и отечественных исследователей в которых отражены современные подходы к теории и практике государственного и муниципального управления, стратегическому управлению, комплексному социально-экономическому развитию муниципальных образований.

В работе использованы нормативные и правовые акты федерального, регионального и местного уровней публичной власти, в которых нашли отражение механизмы организационно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по внедрению систем комплексного социально-экономического развития. Отдельную группу источников составили статистические материалы, позволяющие судить о динамике развития муниципальных образований в рамках реализации Стратегий социально-экономического развития, а также материалы органов местного самоуправления.

Методы исследования, используемые в рамках работы: системный анализ, синтез, нормативно-правовой и эмпирический анализ, методы экономического и статистического анализа.

Научная новизна исследования заключается в обобщении сложившихся в научной литературе теоретических подходов к стратегическому управлению муниципальным образованием, анализу и оценке практической деятельности органов местного самоуправления по внедрению и повышению эффективности использования элементов стратегического управления в муниципальных образованиях. .

## **Глава 1. Стратегический подход к развитию муниципального образования в современной России: теоретические и правовые основы**

### **1.1. Анализ муниципального образования как социально-экономической системы**

В соответствии с положениями федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, местное самоуправление в Российской Федерации – «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях установленных федеральными законами - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»<sup>15</sup>.

По состоянию на 1 января 2017 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 22327 муниципальных образований, из них:

- муниципальных районов- 1784;
- городских округов – 567 (в том числе с внутригородским делением - 3);
- внутригородских территорий городов федерального значения – 267;
- внутригородских районов – 19;
- поселений – 19690 (в том числе, городских – 1589, сельских – 18101).

Количество муниципальных образований в субъектах Российской Федерации постоянно меняются, так как во многих регионах происходят преобразования состава муниципальных образований (Приложение 1).

---

<sup>15</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 40. ст. 3822.

Действующий федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, в котором закрепляются базовые подходы к содержанию реформирования системы местного самоуправления и характеристики основных элементов системы муниципального управления, не содержит развернутого определения понятия «муниципальное образование».

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Российской Федерации первоначально предусматривалось формирование 5 видов муниципальных образований:

«- сельское поселение - один или несколько объединённых общей территорией сельских населённых пунктов (посёлков, сёл, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населённых пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Сельское поселение входит в состав муниципального района.

- городское поселение - небольшой город или посёлок городского типа, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Городские поселения, не являющиеся городскими округами, входят в состав муниципальных районов.

- муниципальный район - несколько поселений (сельских и/или городских) и межселенных территорий, объединённых общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

- городской округ - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- внутригородская территория города федерального значения (внутригородское муниципальное образование города федерального значения) - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления»<sup>16</sup>.

В связи с принятием поправок в федеральный закон № 136-ФЗ, 27 мая 2014 года было введено два новых вида муниципальных образований:

«- городской округ с внутригородским делением - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;

- внутригородской район - внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.»<sup>17</sup>.

К ведению муниципальных образований, в соответствии с главами 3 и 4 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, относятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться муниципалитеты.

---

<sup>16</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 40. ст. 3822.

<sup>17</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 40. ст. 3822.

Существенные различия муниципальных образований, выражающиеся в численности населения, уровне социально-экономического развития муниципалитетов, объемах имеющихся ресурсов и налогооблагаемой базе, законом предусматривается разграничение вопросов местного значения по типам муниципальных образований. Перечень закрепленных за муниципалитетами вопросов местного значения предусматривает решение вопросов, связанных с жизнеобеспечением муниципального образования, отдельных вопросов социального, экономического и финанси развития, а также обеспечение безопасности.

В целях решения вопросов, закрепленных за муниципальным уровнем управления, органы местного самоуправления реализуют ряд полномочий:

- принятие устава муниципального образования и издание муниципальных правовых актов;

- создание муниципальных предприятий и учреждений и финансирование их деятельности, формирования и размещения муниципального заказа;

- подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

- принятие и организацию осуществления программ комплексного социально-экономического развития, на основе сбора статистических показателей, характеризующих финансово-экономическое развитие экономики и социальной сферы муниципалитета;

- осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

Реализация реформы местного самоуправления, на основе положений федерального закона 131-ФЗ, выявило целый ряд проблем, с которыми столкнулись органы публичной власти и которые могут быть определены как долговременные тренды, влияющие на развитие муниципального управления.

Можно предположить, что жесткая регламентация полномочий органов местного самоуправления повлечет снижение заинтересованности органов местного самоуправления в эффективном управлении и усилении изживенческих настроений на местном уровне.

Среди наиболее актуальных проблем, влияющих на развитие местного самоуправления, выделяют:

- недостаток финансовых ресурсов для обеспечения решения вопросов местного значения, что обусловлено неравномерностью распределения финансовых средств между уровнями публичной власти;

- кадровое обеспечение органов местного самоуправления, влияющее на их эффективное функционирование, особенно во вновь создаваемых муниципальных образованиях.

Дальнейшее развитие системы управления муниципальным образованием, ориентированное на повышение эффективности решения вопросов местного значения, должно базироваться на использовании системного подхода, который предусматривает формирование целостного представления о муниципальном образовании на основе выявления максимального объема информации о составляющих его элементах.

С переходом к экономической самостоятельности муниципальных образований возросла объективная необходимость в совершенствовании технологий управления ими, которая нашла отклик в экономической науке и практике в виде разработки методологического инструментария стратегического управления и планирования муниципального развития. Однако изучение сущности муниципального образования как объекта и субъекта стратегического управления на современном этапе развития экономики России, с нашей точки зрения, не получило должного развития, что актуализирует проблематику заявленного исследования.

Анализируя понятие «муниципальное образование» большинство исследователей отталкиваются от нормы федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации»<sup>18</sup> и рассматривают «муниципальное образование » либо как территориальное образование, в котором граждане посредством совокупности организационных форм осуществляют местное самоуправление, либо подменяют его систематизацией видов муниципальных образований.

Не отвергая в целом данные подходы, следует отметить их ограниченность акцентом на юридических аспектах территориальной организации страны, в то время как социально-экономическая сущность муниципального образования остается неисследованной. Преодолеть данную ситуацию, по нашему мнению, позволяет использование системного подхода, который позволяет раскрыть сущность муниципального образования путем его структуризации и выделения подсистем и элементов. В свою очередь особенности функционирования отдельных подсистем позволяют выявить специфику конкретных территорий.

В целом структуру муниципальной системы можно представить в виде нескольких подсистем (Табл. 1.).

Табл. 1.

#### Элементы системы муниципального образования

№	Подсистема МО	Элементы МО	Субъекты МО	Объекты МО
1	Территориальная	территория	-	территория
2	Экономическая	муниципальное хозяйство	бизнес	-
3	Социальная	общество	население (общество)	-
4	Институциональная (управленческая)	органы власти	органы власти	-

Сложившиеся в науке подходы к анализу муниципального образования в качестве территории, которая обладает природно-ресурсным потенциалом, и выступает в качестве основы для жизнедеятельности людей и размещения производительных сил, отражает только объектную составляющую сущности муниципального образования.

<sup>18</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. № 40. ст. 3822.

Однако выделение территориального компонента в качестве базового недостаточно для того, чтобы рассматривать локальную территорию в качестве муниципального образования.

Складывание муниципального образования как системы является результатом взаимодействия территориальной подсистемы и целенаправленной деятельности населения, которое проживает на определенной территории и формирует систему социально-экономических отношений по поводу распределения, обмена и потребления, а также использования ресурсов в производственной сфере.

Исходя из этого, как отмечает А.Я. Покровская «необходимой предпосылкой для формирования муниципального образования является наличие его субъектов, прежде всего, населения, социума, а также форм его организации – муниципального хозяйства (в лице муниципальных предприятий, учреждений, организаций иных форм собственности, их объединений) и органов власти (в лице органов местного самоуправления, территориальных представительств федеральных и региональных органов государственной власти)»<sup>19</sup>.

Рассматривая муниципальное образование в рамках системного подхода целесообразно понимать под системой «совокупность функционально взаимосвязанных элементов (объектов), представляющих собой целостное образование или обладающих свойством целостности»<sup>20</sup>.

Образование можно считать целостным в случае если в результате взаимодействия отдельных элементов формируются новые системные свойства, которыми не обладают составляющие ее элементы. В этой связи характеристики муниципального образования не могут быть сведены к простой сумме свойств составляющих его элементов. Данное обстоятельство имеет важное значение для понимания природы муниципального образования не

---

<sup>19</sup> Покровская А.Я. Муниципальное образование как объект и субъект стратегического управления на современном этапе развития экономики России // Экономика. 2016. № 5. С.145.

<sup>20</sup> Соловьев В.С. Стратегический менеджмент. - Ростов-на-Дону: Феникс; Новосибирск: Сибирское соглашение. 2002. С. 19.

только как муниципального хозяйства, но и как особой территориальной корпорации.

Как отмечает В.Б. Зотов «социально-экономическая система - особо сложная система, включающая в себя множество природных и созданных человеком подсистем»<sup>21</sup>. Являясь искусственной системой, социально-экономическая система, создается и управляется людьми, которые составляют ее главный и определяющий компонент.

Простейшей частью системы является ее элемент, внутреннее строение которого не рассматривается на выбранном уровне анализа. В зависимости от конкретных задач и целей анализа можно выделять несколько пределов деления системы, выделяя отдельные подсистемы. С точки зрения системного анализа, можно рассматривать различные элементы муниципального образования и их связи.

В рамках подобного подхода можно рассматривать муниципальное образование в качестве набора подсистем между которыми возникают всевозможные внутренние взаимосвязи и отношения. Подсистема, в данном случае, будет представлять собой совокупность взаимосвязанных элементов системы. Сложно организованные системы объединяют подсистемы разных уровней, формируя определенную иерархию подсистем муниципального образования. В этой связи отдельные элементы системы (подсистемы) в свою очередь могут рассматриваться, как самостоятельные системы.

Важным свойством любой системы является целеполагание. Цели функционирования системы определяют структуру и функции системы.

Под структурой системы целесообразно понимать совокупность составляющих подсистем, элементов и связей между ними. Анализ муниципального образования как системы предполагает определение базовых характеристик муниципалитета на основе составляющих его частей (внутренних подсистем) и определения условий внешней среды, а также систем

---

<sup>21</sup> Система муниципального управления / Под ред. В.Б. Зотова. - СПб.: Лидер. 2005. С. 95.

более высокого порядка, элементом которых является муниципальное образование.

Совокупность вопросов местного значения, полномочий и задач, которыми наделены органы местного самоуправления, позволяют рассматривать систему местного самоуправления в рамках функциональной модели, предусматривающей решение стратегических целей развития муниципального образования, одной из которых является повышение качества жизни населения, посредством решения отдельных вопросов местного значения.

Функциональная модель анализа стратегического развития муниципального образования позволяет определить пять базовых подсистем, которые охватывают основной перечень задач муниципального управления. Каждая подсистема имеет свою цель и структурные элементы, сгруппированные по отраслевому принципу (строительство, ЖКХ, здравоохранение, культура и др.) или предмету управления (земельные ресурсы, налоги, муниципальные учреждения и др.).

В качестве таких подсистем целесообразно определить следующие:

1. «экономика и финансы» - образуют предприятия и организации, продукция и услуги которых потребляются как внутри, так и за пределами муниципального образования, а объектом прямого управления органов местного самоуправления является комплекс муниципального сектора экономики. Состав и особенности экономической сферы муниципального образования определяет направления развития его территории;

2. «жизнеобеспечение» - комплекс муниципальных организаций и учреждений ЖКХ, транспорта, строительства, торговли, объекты информатизации и связи, обеспечивающих жизнедеятельность муниципалитета;

3. «социальная сфера» - организации и учреждения, предоставляющие образовательные, культурные, досуговые и медицинские услуги,

обеспечивающие физическое и духовное развитие и воспроизводство человеческого потенциала;

4. «безопасность» - совокупность организационных структур и мероприятий, обеспечивающих реализацию делегированных государством полномочий направленных на решения задач общественной безопасности и правопорядка;

5. «управление» - органы местного самоуправления, реализующие выполнение вопросов местного значения и обеспечивающие эффективное взаимодействие с органами государственного управления.

Таблица 2

## Характеристика подсистем управления муниципальным образованием

Подсистема	Цель	Подсистемы следующего уровня
Экономика и финансы	Удовлетворение потребностей экономики в товарах и услугах при соблюдении планомерного экономического развития муниципального образования.	Промышленность; строительство; топливно-энергетический комплекс; транспорт; связь; сельское и лесное хозяйство; финансы; налоги; инвестиции; имущественные и земельные отношения и др.
Жизнеобеспечение	Обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека на территории муниципального образования.	Архитектура и градостроительство; жилищно-коммунальное хозяйство; дороги, инженерные коммуникации и сети связи; муниципальный транспорт; торговля, бытовое обслуживание и общественное питание и др.

Социальная сфера	Воспроизводство и развитие человеческого потенциала на основе образования, культуры, здорового образа жизни, социальной справедливости и обеспечения благоприятных условий для труда и семьи.	Здравоохранение; образование и наука; социальное обеспечение; культура и искусство; физическая культура и спорт; досуг и др.
Безопасность	Обеспечение законности, правопорядка и защиты прав и интересов граждан на территории муниципального образования.	Общественный порядок; пожарная безопасность; экологический контроль; безопасность на водах и др.
Управление	Организация и координация муниципальной деятельности, обеспечение эффективного взаимодействия с ветвями государственной власти.	Участие населения в муниципальном управлении; законодательный орган; исполнительный орган; информационное обеспечение; кадровое обеспечение и др.

Главная, стратегическая цель муниципального управления - повышение качества жизни населения. В этой связи частные цели функционирования подсистем муниципального управления призваны обеспечить реализацию стратегической цели.

Под качеством жизни обычно понимают систему показателей и степень удовлетворения всего комплекса материальных и культурных потребностей людей, проявляющихся в различных формах их жизнедеятельности.

Качество жизни имеет объективную и субъективную стороны. Критерием объективной оценки качества жизни служат научно обоснованные нормативы (стандарты) материальных и духовных потребностей человека. Критерием

субъективной оценки качества жизни является оценка самим индивидом степени удовлетворения его потребностей.

По мнению А.Н. Герасимова, систему показателей оценки качества жизни населения муниципального образования можно представить в виде трех уровней, которые включают в себя:

« 1. комплексный показатель, отражающий ситуацию по муниципальному образованию в целом;

2. групповые показатели, характеризующие различные сферы жизни муниципального образования;

3. первичные показатели, определяющие взаимодействие человека с обществом, окружающей средой и характеризующие условия, и факторы, от которых зависит успешное протекание процессов жизнедеятельности человека»<sup>22</sup>.

Качество жизни, как показатель развития муниципального образования отражает возможности социально-экономической системы удовлетворить разнообразные человеческие потребности. Показатели качества жизни обычно включают три блока комплексных индикаторов.

Первый блок характеризует здоровье населения и демографическое благополучие.

Второй блок отражает удовлетворенность населения индивидуальными условиями жизни (жилище, питание, работа и др.), а также социальная удовлетворенность положением дел в государстве (доверие к власти, доступность образования и др.).

Третий блок индикаторов оценивает духовное состояние общества (данные официальной статистики о социальных аномалиях: убийства, грабежи, брошенные пожилые родители и дети, алкогольные психозы и др.).

---

<sup>22</sup> Герасимов А.Н. Стратегический мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2006. – 24 с.

В соответствии с выделенными нами подсистемами муниципального образования главная цель управления разделяется на соответствующие пять стратегических целей второго уровня.

Дальнейшее планирование целей внутри подсистем целесообразно осуществлять во всех временных горизонтах (10 лет, 5 лет, 3 года, 1 год) с использованием различных методов планирования. Таким образом, в упрощенном виде декомпозиция главной цели муниципального управления до конкретных критериев качества жизни населения представляется нам в виде рисунка 1.1.



Рис. 1.1. Схема целей и критериев муниципального управления

При этом для каждого муниципального образования конкретные значения научно обоснованных стандартов качества жизни должны устанавливаться отдельно в зависимости от специфики муниципалитета и отвечать следующим требованиям:

1. представлять наиболее важные социальные параметры, имеющие интегральное значение для общества и отражающие его собственное ощущение себя благополучным или неблагополучным;

2. однозначно восприниматься на всей территории России, объединяя всех единым пониманием;

3. иметь доступные для стандартного измерения количественные характеристики, обеспечивающие возможность сравнительной оценки и слежения за динамикой.

Сравнение текущих значений показателей качества жизни населения с установленными стандартами позволит судить о результативности управления муниципалитетом и об уровне социально-экономического развития относительно других муниципальных образований региона.

Таким образом, очевидно, что в функциональной модели муниципального управления необходимо выделять пять основных подсистем, в рамках которых происходит решение полного комплекса вопросов местного значения и сбалансированное достижение главной цели стратегического управления муниципальным образованием - повышение качества жизни населения. Такими макроподсистемами являются: экономика и финансы, жизнеобеспечение, социальная сфера, безопасность и управление.

Как отмечалось, всякая система неразрывно связана с внешней средой, под которой понимается множество систем и элементов, не входящих в данную систему, но оказывающих на нее влияние. Важнейшими элементами внешней среды муниципального образования являются государство, регион и другие муниципалитеты. Используя принцип структурирования, описанный выше, внешнюю среду, по мнению автора, также следует разделить на сферы жизнеобеспечения, экономики и финансов, социальную сферу, безопасности и управления.

Взаимодействие внутренних подсистем муниципального образования с внешней средой происходит с одной стороны между одноименными подсистемами, например, экономикой региона и экономикой муниципалитета

(производственные связи, финансовые потоки и т.п.), жизнеобеспечением региона и муниципалитета (информационный, топливно-энергетический обмен, экология и др.). С другой стороны - между разноименными подсистемами, например, экономикой муниципалитета и жизнеобеспечением региона (снабжение муниципалитета ресурсами и товарами посредством дорожной, электропроводной, трубопроводной и прочей инфраструктуры). В результате взаимодействия происходит обмен материальными и нематериальными ресурсами, которые в конечном итоге определяют саму возможность решения тех или иных задач муниципального управления.

Состояние внешней среды оказывает большое влияние на жизнь муниципалитета. Поэтому исследование экономических, социальных, технологических и политических процессов во внешней среде является необходимым условием для анализа ситуации в муниципальном образовании и выбора основных направлений его развития.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>23</sup> к полномочиям органов местного самоуправления среди прочих относятся принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, которое, в свою очередь, трудно представить без той или иной оценки. При этом данное утверждение касается как стадии планирования и прогнозирования, так и контрольно-учетного этапа в технологии муниципального управления<sup>24</sup>.

Кроме того, нельзя не учитывать и того, что вопросы социально-экономического развития местных сообществ находятся в сфере внимания органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Адекватное измерение достижений муниципальных образований позволяет повысить

---

<sup>23</sup> ФЗ-131

<sup>24</sup> Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: опыт, проблемы, рекомендации / И.В. Головкин, Т.В. Псарева, Е.В. Репина\_Гаврикова, И.А. Назаренко / Под общ. ред. Т.В. Псаревой. – Новосибирск, 2006. – 544 с.

обоснованность принимаемых управленческих решений в контексте выстраивания политики поддержки и стимулирования развития территорий.

Специалисты, занимающиеся вопросами развития муниципальных образований, вкладывают разный смысл в определение термина «развитие».

Развитие муниципального образования – это режим функционирования социально-экономической системы, ориентированный на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории.

По мнению А.А. Авциновой «развитие муниципальных образований – многомерный и многоаспектный процесс, который осуществляется неравномерно, что порождает асимметрию территорий, включающую в себя экономический, социальный, культурный, политический и другие компоненты»<sup>25</sup>. При этом развитие муниципального образования во многом определяется не только от объем имеющихся ресурсов, но и способностью органов местного самоуправления организовать их эффективное использование. А.М. Лялин в своей работе указывает, что «под комплексным социально- экономическим развитием муниципального образования понимается управляемый процесс изменений в различных сферах жизни муниципального образования, направленный на достижение определенного уровня развития социальной и экономической сфер на территории муниципального образования, с наименьшим ущербом для природных ресурсов и высоким уровнем удовлетворения коллективных потребностей населения»<sup>26</sup>.

По мнению А.Б. Гармаева, развитие муниципального образования необходимо рассматривать «как непрерывный процесс изменения состояния муниципального образования»<sup>27</sup> с учетом направленности развития, которая отражает сущность происходящих изменений. В случае положительных

---

<sup>25</sup> Авцинова А. А. Теоретико-методологические аспекты управления стратегическим развитием муниципальных образований // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 11 (045). С. 28-35.

<sup>26</sup> Лялин А.М. Управление проектами социально-экономического развития территориальных систем. - М.: ГУУ, 2002. С. 15.

<sup>27</sup> Гармаев А. Б. Развитие стратегического управления муниципальным образованием. М. 2007.

изменений целесообразно говорить о прогрессивном развитии, в случае отрицательных - о регрессивном развитии. Динамика развития муниципального образования отражает скорость наступления того или иного состояния муниципального образования.

Муниципальные образования в России весьма разнообразны по многим своим параметрам и классифицируются по различным признакам. Разнообразие муниципальных образований вызвано различием природных, исторических, социально-демографических и других факторов, обуславливающих обособленность и структуру этих территорий. Тем не менее, основные признаки любого муниципального образования можно отобразить на рисунке 1.2:

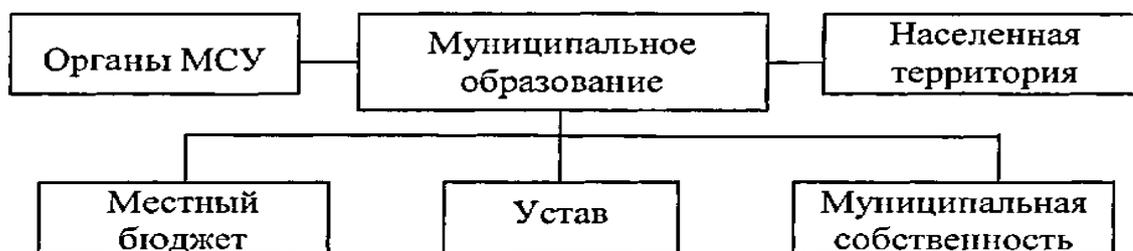


Рис. 1.2. Признаки муниципального образования

Анализ основных проблем, стоящих перед местными органами власти выявил одну из особенностей муниципального управления - множество одновременно решаемых задач, каждая из которых носит локальный характер. Из этого логически следует и стремление муниципальной власти решать каждую из таких проблем локальными мерами. При тотальном дефиците финансовых и прочих ресурсов выбор приоритетов развития представляется для муниципальной власти особенно сложной задачей. В отличие от государственного управления, где важность стратегических проблем признавалась всегда, в муниципальном управлении легко отдать приоритет тактике действий перед стратегией. Поэтому обеспечение стратегического подхода в муниципальном управлении приобретает особую важность.

## 1.2. Содержание стратегического подхода к планированию развития муниципального образования

Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставил возможность муниципальным образованиям самостоятельно определять стратегические приоритеты своего развития. Концепции, стратегии и стратегические планы, программы социально-экономического развития муниципалитетов стали правовой основой и воплотили в себе цели и задачи для долгосрочной реализации потенциала муниципалитетов.

Наличие стратегии развития муниципального образования наталкивается на необходимость решения ряда организационных и методологических проблем, которые обуславливают реализацию стратегических планов развития.

Прежде всего, важным является четкое понимание того, что составляет сущность «стратегического планирования».

В рамках общей теории управления «планирование является одной из функций управления»<sup>28</sup>, которая предусматривает «конкретизацию стратегии и достижение выбранных «целей путем использования имеющихся преимуществ, и создания новых»<sup>29</sup>. При этом, как функция управления, «стратегическое планирование» является основой, для формирования всей системы функций управления, или основой функциональной структуры системы управления»<sup>30</sup>.

Одновременно с этим, стратегическое планирование может рассматриваться в качестве одного из методов управления: механизм, система средств, методов и форм воздействия, ориентированных на экономические

---

<sup>28</sup> Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента — 3-е изд. — М.: Вильямс, 2009. — 672 с.

<sup>29</sup> Сташишина Р.А. Совершенствование стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования // Проблемы современной экономики. — 2010. — № 2. — С.328–331.

<sup>30</sup> Крапивин В.А., Мирошкин П.П. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона (на примере Нижегородской области). — Н.Новгород: ООО Изд-во Пламя, 2012. — 176 с.

интересы субъектов муниципального образования (предприятия, население, трудовые коллективы) с целью повышения эффективности их деятельности.

Стратегическое планирование развития муниципальным образованием с одной стороны может рассматриваться как организационно-техническая деятельность по разработке общих целей долгосрочного развития, с другой стороны - их конкретизации в виде плановых документов, имеющих конкретное наполнение. Как отмечает Р.А. Стасишина «наличие стратегического плана развития, как индикатора систематической и надежной работы администрации муниципальных образований, позволяет предприятиям, осуществляющим свою деятельность на территории муниципального образования, инвесторам прогнозировать перспективы развития своей деятельности»<sup>31</sup>.

С точки зрения теории управления, понятие «стратегическое управление» и понятие «стратегическое планирование», в рамках общего подхода к управлению муниципалитетом, могут рассматриваться как синонимы.

При этом, важным является акцент понимания того, что в процессе стратегического планирования «определяются научно-обоснованные стратегические цели развития, программные мероприятия, исполнители и ресурсы»<sup>32</sup>, а стратегическое управление, помимо стратегического планирования, осуществляет достижение стратегических целей, оценку и контроль выполнения стратегии, корректировку и увязку с текущими тактическими задачами управления.

Как элемент стратегического управления стратегическое планирование предусматривает установление зависимости между органами власти и гражданами, согласование интересов субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность на локальной территории интересов местного сообщества.

---

<sup>31</sup> Стасишина Р.А. Совершенствование стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования // Проблемы современной экономики. — 2010. — № 2. — С.328–331.

<sup>32</sup> Закиров И.Д. Формирование стратегии развития муниципального образования как социально-экономической подсистемы региона. Автореф.дисс.канд.экон.н. — Уфа, 2010.

Суть стратегического планирования развития МО состоит в определении приоритетной сферы хозяйственной деятельности с учетом факторов внешней среды и имеющихся ресурсов.

В.А. Крапивин и П.П. Мирошкин отмечают, что «сущность стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне» можно определить, как «деятельность представительных и исполнительных органов власти региона по реализации централизованного начала управления с целью перспективного обеспечения баланса отраслевых и местных интересов в решении совокупности проблем долгосрочного социально-экономического развития»<sup>33</sup>.

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», «под стратегическим планированием в РФ понимается «определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности». Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности является реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации. Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития РФ с учетом задач обеспечения национальной безопасности».

По нашему мнению, наиболее точно определение стратегического планирования было дано И.Д. Тургель и В.Б. Батишевской, которое рассматривается как «самостоятельная функция управления, особый вид управленческой деятельности, состоящий в разработке стратегических решений, предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий поведения объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное

---

<sup>33</sup> Крапивин В.А., Мирошкин П.П. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона (на примере Нижегородской области). — Н.Новгород: ООО Изд-во Пламя, 2012. — 176 с.

функционирование в перспективе, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды»<sup>34</sup>.

Возможность адаптироваться в случае изменений отличает систему стратегического планирования от системы обычного долгосрочного планирования, с которой ее часто ошибочно ассоциируют.

Понятия «стратегическое планирование» и «долгосрочное планирование» близкие, но не тождественные, поскольку «стратегичность» заключается не только «в долгосрочном временном горизонте планирования, а главным образом, в предвидении изменений внутренней и внешней среды планируемого объекта, адаптации к ним процесса его развития»<sup>35</sup>.

Стратегическое планирование предполагает «учет влияния внешней среды на современное и будущее состояние муниципального образования, его сильных и слабых сторон и активное использование этой информации для определения стратегии развития»<sup>36</sup>.

Наличие документов стратегического планирования социально-экономического развития не исключает наличия планов оперативной деятельности – еженедельных, ежемесячных и ежеквартальных.

Реализация программ и планов развития во многом обеспечивается осуществлением совокупности проектов, под которыми понимаются виды деятельности, характеризующиеся следующими признаками:

- ориентация на достижение конкретных целей;
- координация взаимосвязанных действий;
- четко определенные временные рамки реализации плана;
- уникальность плана стратегического развития муниципального образования.

---

<sup>34</sup> Тургель И.Д., Батишевская В.Б. Стратегическое территориальное планирование как программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием региона // ЧиновникЪ. — 2004. — № 2.

<sup>35</sup> Жилкин С.Ф. Формирование системы стратегического планирования комплексного развития города: научные основы // Вестник СамГУ. — 2016. — № 8(48). — С.60–73.

<sup>36</sup> Ткачев С.А., Нестерова Е.В. Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях // Вестн. научно-исслед. центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. — 2009. — № 3. С.47.

В этой связи стратегическое управление как особый вид деятельности имеет свои особенности в сравнении с традиционным управлением (Табл. 3).

Таблица 3.

Различия между традиционным управлением  
и проектным управлением

<b>Традиционное управление</b>	<b>Стратегическое управление</b>
Ответственность за поддержание «статус-кво»	Ответственность за возникающие изменения
Полномочия определены организационной структурой	Неопределенность полномочий. Структуры создаются в рамках проектного цикла
Устойчивый круг задач	Постоянно изменяющийся круг задач
Основная задача – оптимизация	Основная задача – разрешение конфликтов
Успех определяется промежуточными результатами	Успех определяется достижением конечных целей

По совокупности все названные концепции, программы, планы и проекты, виды и этапы планирования составляют целостную систему планирования в муниципальном управлении, которая обеспечивает целенаправленное, прогнозируемое и устойчивое развитие муниципального образования.

Как отмечает В.В. Дидык «стратегический подход к муниципальному управлению означает взаимоувязанное управление состоянием (функционированием) и изменением (развитием)». По мнению автора «существует противоречие между задачами сохранения равновесия текущего функционирования и достижением целей развития, связанных с необходимостью изменений (нарушения равновесия), возникают проблемы применения стратегического подхода в муниципальном управлении»<sup>37</sup>. Именно использование стратегического управления позволяет создавать условия для достижения целей устойчивого развития муниципального образования, его адаптацию к динамично меняющейся внешней среде.

<sup>37</sup> Дидык В.В. Стратегическое управление как инструмент устойчивого развития городов севера России // Север промышленный. - 2010. - № 5. - С.11.

О.М. Рой, выступая в качестве аналитика при разработке стратегий социально-экономического развития ряда муниципальных образований Омской области сформулировал наиболее актуальные проблемы участия органов местного самоуправления в системе стратегического планирования. В частности, к наиболее актуальным проблемам он отнес:

«- слабое представление руководства органов местной власти о технологиях программно-целевого управления: неумение формулировать цели, их ранжировать соразмерно степени их актуализации и уровня исполнения, увязывать цели с имеющимися ресурсами, выделять ключевые индикаторы и налаживать контроль;

- слабую связь органов местного самоуправления с бизнес-структурами. Бизнес-структуры на территории муниципального образования не видят в органах местной власти полноправных и авторитетных партнеров, способных оказывать поддержку, содействовать продвижению продукции или услуг за пределы муниципального образования. Сами органы местной власти не ведут работ по стимулированию бизнеса на локальных территориях, не формируют баз данных бизнес-проектов, местных инициатив и пр. Не все бизнес-сообщества способны разработать качественный бизнес-проект, защитить свои интересы от необоснованных притязаний третьих лиц, оптимизировать свои расходы в случае участия в общественно значимых проектах;

- низкую степень участия граждан в разработке и реализации стратегической политики муниципального образования. Большинство людей не видят смысла в этой работе, не верят в серьезность намерений власти четко следовать выделенным в стратегических документах приоритетам. Для представительных органов власти система стратегического планирования еще не обрела актуального смысла, будучи вторичным элементом по отношению к системе территориального планирования»<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Рой О.М. Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. - Выпуск 4. - С. 71 – 79.

Согласно документов ООН по устойчивому развитию городов, устойчивым является город: «в котором достижения в общественном, экономическом и физическом развитии постоянны; который постоянно обеспечен природными ресурсами и поддерживает длительную безопасность жителей, в том числе и от природных катастроф»<sup>39</sup>.

Устойчивое развитие города, по мнению Н. Давыдовой и О. Тимофеевой, должно базироваться на нескольких аспектах:

«- во-первых, гарантировать способность муниципального образования к саморазвитию и прогрессу, путем создания благоприятных условий для устойчивого роста производства, создания условий для активизации предпринимательской деятельности и инвестиционного климата;

- во-вторых, рациональное использование природных ресурсов при обеспечении экологического баланса на территории муниципалитета;

- в-третьих, стабильное воспроизводство общественных благ и повышение качества жизни всех жителей города»<sup>40</sup>.

Исходя из этого в качестве цель стратегии устойчивого развития муниципалитета может быть выражена в формировании условий, при которых обеспечивается эффективное и поступательное социально-экономическое развитие муниципального образования путем повышения качества жизни и удовлетворения потребностей граждан, установления прочной взаимосвязи между отраслями муниципального хозяйства, а также привлечения внешних инвестиций. Стратегическое планирование в данном разрезе становится эффективным инструментом, который обеспечивает взаимодействие органов местного самоуправления, граждан и бизнес-структур.

---

<sup>39</sup> Повестка дня на XXI век. Принята на Международной конференции ООН по окружающей среде и развитию (г. Рио-де-Жанейро, 1992 г.) // режим доступа: [www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/index.htm](http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/index.htm) (дата обращения 25.10.2017).; Повестка дня ХАБИТАТ. Принята на Международной конференции ООН по устойчивому развитию населенных пунктов ХАБИТАТ II (г. Стамбул, 1996 г.) // режим доступа: [www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm](http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm) (дата обращения 25.10.2017).

<sup>40</sup> Давыдова Н., Тимофеева О. Устойчивое развитие города. Вопросы разработки стратегии // Муниципальная экономика — 2014. — № 4. — С.18–23.

Важным аспектом формирования стратегии развития муниципального образования является ориентация не только на «внутреннего» потребителя (локального сообщества), но и учет интересов внешних субъектов, к числу которых относятся органы публичной власти федерального и регионального уровней, экономические субъекты, население других территорий.

План стратегического развития муниципального образования, на основе прогноза тенденций развития, включает в себя ряд целевых программ, по ряду направлений развития: экономическое, социальное, градостроительное, экологическое.

Деятельность органов местного самоуправления по разработке и реализации стратегического плана развития включает несколько этапов, которые взаимосвязаны между собой:

1. Формулировка и определение общего видения, основных ориентиров развития территории и стратегических установок устойчивого развития муниципального образования.

2. Стратегический анализ внутренней и внешней среды муниципального образования, выявление возможностей и ограничений<sup>41</sup>.

3. Конкретизация целей и задач развития муниципалитета, закрепление приоритетов развития в муниципальных правовых актах, разработка комплексной программы развития, которая включает в себя ведомственные и целевые программы.

4. Организация исполнения решений, получение результатов, учет и контроль решений и результатов, оценка деятельности систем управления по достижению результата, при необходимости внесение изменений в стратегический план и (или) методы его реализации.»<sup>42</sup>.

Деятельность органов местного самоуправления по разработке и принятию документов стратегического планирования развития муниципального

---

<sup>41</sup> Жилкин С.Ф. Формирование системы стратегического планирования комплексного развития города: научные основы // Вестник СамГУ. — 2016. — № 8(48). — С.60–73.

<sup>42</sup> Закиров И.Д., Тажитдинов И.А., Казаков В.В. Формирование стратегии развития и оценка эффективности деятельности муниципальных образований // Вестн. Томского госуд. ун-та. — 2009. — № 323. — С. 254–259.

образования предусматривает получение согласия местного сообщества (легитимацию) плановых документов.

Легитимация планов и программ развития муниципального образования может осуществляться способами, предусмотренными положениями Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>43</sup> В частности процесс легитимации может быть осуществлен за счет таких форм участия граждан в местном самоуправлении, как: местный референдум, сход граждан, собрание и конференция граждан, опрос граждан, публичные слушания. Открытость обсуждения планов развития может быть обеспечена предоставлением информации о результатах использования указанных форм гражданского участия в местных средствах массовой информации, в том числе на официальных сайтах органов местного самоуправления.

Особое значение, с точки зрения организационных основ реализации и правовой силы решений имеют такие формы обсуждения документов стратегического развития муниципального образования как публичные слушания и местный референдум, обеспечивающие наибольшую степень легитимации решений, в случае их поддержки. При этом стоит подчеркнуть, что решения, принятые в рамках референдума, подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования<sup>44</sup>.

Рассмотрение и обсуждение проектов планов и программ развития муниципалитета предусматривает обязательное проведение публичных слушаний, по вопросам содержания этих документов. Публичные слушания позволяют расширить круг участников в рамках обсуждения стратегических документов, зафиксировать позиции граждан и организаций, которые в дальнейшем могут быть учтены органами местного самоуправления при подготовке окончательного варианта стратегических документов.

---

<sup>43</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст.ст. 22, 25, 28, 29, 30, 31.

<sup>44</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 22, ч. 7

Придание принятым документам юридической силы осуществляется путем принятия соответствующих муниципальных правовых актов, уполномоченными должностными лицами и органами местного самоуправления. При этом, к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесены полномочия по принятию планов и программ развития муниципального образования<sup>45</sup>.

Задача стратегического управления - привести к росту потенциала муниципального образования, обеспечить интеграцию усилий всех заинтересованных субъектов МО, привлечь инвестиции в город и обеспечить его конкурентными преимуществами на региональном, федеральном и международном уровнях, а также реально изменить в лучшую сторону уровень и качество жизни населения. Перспектива устойчивого развития муниципального образования значительно более реальна, если в наличии несколько вариантов сценариев и постоянно корректируемой стратегии развития территории, учитывающей изменения внешних условий, в том числе макроэкономических, политических, экологических и других факторов.

### **1.3. Нормативные и правовые основы стратегического планирования развития муниципальных образований**

Необходимость использования инструментов стратегического планирования для повышения качества публичного управления обусловлена разрозненностью действий органов публичной власти по решению проблем общественного развития. Закон 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития»<sup>46</sup>, ориентированный на

---

<sup>45</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 35, ч. 10, п. 4

<sup>46</sup> О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ.

планомерное привлечение имеющихся ресурсов в целях развития российских регионов не содействовал формированию сбалансированного подхода в воспроизводстве территорий. Провозглашая в качестве одной из задач федеральных и региональных органов власти формирование прогнозов социально-экономического развития, разработку программ развития, увязанных по срокам и ресурсам, федеральный закон не предусматривал реального механизма осуществления этой деятельности.

Принятие в июне 2014 г. закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>47</sup> было направлено на внедрение в государственное и муниципальное управление принципов стратегического планирования.

Впервые на федеральном уровне в рамках правового регулирования были определены единые требования к системе стратегического планирования развитием социально-экономической сферы на всех уровнях публичной власти<sup>48</sup>. Определение подходов и принципов к системе стратегического планирования, на основе сложившихся социальных и экономических условий, с учетом взаимосвязи документов и их иерархичности, в долгосрочной перспективе ориентировано на создание условий для эффективного развития субъектов и муниципальных образований Российской Федерации<sup>49</sup>.

Принятие нового федерального закона во многом предопределялось экономическими условиями развития России в условиях мирового экономического кризиса, начиная с 2008 г.<sup>50</sup>. По мнению Ю. Б. Винслава, предпосылкой принятия нового закона, посвященного стратегическому

---

<sup>47</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

<sup>48</sup> Тихонов Д. В. Региональные аспекты реализации 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: тезисы доклада / Д. В. Тихонов // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: <http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Tikhonov.pdf> (дата обращения 12.09.2017)

<sup>49</sup> Самаруха В. И. Роль финансов в модернизации экономики страны // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2014. — № 6. — режим доступа: <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=19813> (дата обращения 3.06.2017)

<sup>50</sup> Петров И. В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования: тезисы доклада // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: [http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf). (дата обращения 12.09.2017)

планированию стала «ситуация разработки никак не связанных между собой документов с различными целями, которые носили скорее декларативный характер... стратегические документы на практике не позволяли сконцентрировать ресурсы в рамках государственных инновационно-промышленных приоритетов. Распыление средств маскировало реальное решение существующих проблем»<sup>51</sup>.

Наличие в субъектах РФ самостоятельных, и по преимуществу не связанных между собой, стратегии пространственного развития, схем размещения производительных сил, инвестиционной стратегии, зачастую не предусматривало их взаимосвязь в рамках единой стратегии развития субъекта РФ. По справедливому замечанию О.О. Смирнова «указанная ситуация не является правильной, поскольку все эти элементы должны сосуществовать в виде взаимоувязанных частей»<sup>52</sup>.

По мнению С. Ю. Глазьева «стратегии развития для России должны одновременно объединять стратегию лидерства в направлениях, по которым имеется большой научный задел, а также стратегию «наверстывания» во всех других сферах». Для реализации этого «набора» стратегий, по его мнению, необходимо активизировать усилия органов публичной власти ориентированных направлена на:

«- формирование системы стратегического планирования, которая ориентирована на выявление перспективных направлений экономического развития и осуществление деятельности по их поддержке;

- создание макроэкономических условий для ускоренного роста следующего технологического уклада;

- модернизацию экономики на основе нового технологического уклада, стимулировании активности в сфере инноваций и инвестиций;

---

<sup>51</sup> Винслав Ю. Б. Стратегическое макропланирование и национальная промышленная политика: содержательны ли официальные законопроекты? // Российский экономический журнал. — 2014. — № 3. — С. 5-6.

<sup>52</sup> Смирнова О. О. Актуальные вопросы государственного планирования или первые действия «на старте» за полгода после вступления в силу закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). — 2015. — Т. 6, № 1 (21). — С. 57.

- развитие «предпринимательского духа и инвестиционной активности на базе освоения новых технологий»;

- расширении воспроизводства интеллектуального потенциала и человеческого капитала»<sup>53</sup>.

Как полагает В. В. Окрепилов «взвешенный подход к стратегическому планированию приобретает особое значение в процессе управления региональным развитием в силу масштабов планирования, которое затрагивает интересы огромного количества людей»<sup>54</sup>.

Современные условия развития социально-экономических систем, обусловленных условиями экономического кризиса, выводят стратегическое планирование на первый план. Преодоление кризисных условий развития может быть осуществлено за счет ускорения темпов экономического развития, на основе расширения внедрения инноваций, обеспечивающих качество и конкурентоспособность услуг и продукции. Повышение эффективности стратегического планирования предусматривает «необходимость внедрения механизмов долгосрочного планирования»<sup>55</sup> на территории муниципальных образований РФ. Деятельность органов публичного управления в этой связи требует преодоления ряда проблем регионального и муниципального управления:

«- преобладания на всех уровнях публичного управления «ручного управления»;

- нехватки квалифицированных кадров;

- обеспечения согласованности между уровнями публичной власти;

---

<sup>53</sup> Глазьев С. Ю. Снова к альтернативной системе мер государственной политики модернизации и развития отечественной экономики // Российский экономический журнал. — 2013. — № 3. — С. 10.

<sup>54</sup> Окрепилов В. В. Роль экономики качества в стратегическом планировании: тезисы доклада // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: <http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Okrepilov.pdf>. (дата обращения 10.10.2017)

<sup>55</sup> Окрепилов В. В. Роль экономики качества в стратегическом планировании: тезисы доклада // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: <http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Okrepilov.pdf>. (дата обращения 10.10.2017)

- формирование унифицированной методологии разработки стратегий развития территорий;
- повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований»<sup>56</sup>.

Приоритетная цель закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» заключается в формировании правовой основы для системы стратегического планирования по приоритетным направлениям обеспечения безопасности РФ - экономической, социальной, национальной. Реализация поставленной цели может быть осуществлена за счет:

- увеличения периода планирования и прогнозирования от 3-х летнего цикла (бюджетный период) до уровня среднесрочного (3-6 лет) и долгосрочного (более 6 лет) с учетом решения взаимосвязанных задач;
- уточнения полномочий участников стратегического планирования, установления иерархии и содержания стратегических документов;
- создания федеральной информационной системы стратегического планирования.

При этом, как отмечают некоторые авторы, «законодательно определённый среднесрочный горизонт планирования до 6 лет и долгосрочный - более 6 лет», не соотносится с со сложившейся практикой стратегического планирования, когда «многие процессы социального и экономического развития (создание новых производств, строительство инфраструктурных объектов, формирование поколений молодежи и т. д.) часто уходят далеко за 6-летний, 12-летний и более продолжительные периоды»<sup>57</sup>.

Кроме того, в практике деятельности органов местного самоуправления традиционные этапы стратегического планирования: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, могут меняться местами.

---

<sup>56</sup> Кузнецова О.П. Региональные аспекты реализации федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. Т. 25. - № 5. - С 759.

<sup>57</sup> Ускова Т. В. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2014. — № 4 (34). — С. 65-66.

Так первые два этапа – целеполагание и прогнозирование - на практике меняют местами, поскольку «предсказание, видение будущего», служит основанием для определения целей и приоритетов социально-экономического развития муниципалитета.

Возможность самостоятельного определения на региональном и муниципальном уровнях управления периодов действия документов стратегического планирования, что предусмотрено положениями федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>58</sup> может усложнить «увязку» документов различного уровня и анализ хода реализации этих документов. В этой связи полагаем, что целесообразным будет установление единых сроков действия документов стратегического планирования на всех уровнях.

Особое значение стратегического планирования обусловлено тем, что планирование действий может противостоять хаотически возникающим и усложняющимся угрозам и вызовам, тем самым противостоять влиянию результатов краткосрочного управления.

Достижение стратегических целей социально-экономического развития базируется на использовании механизмов мониторинга и контроля достижения поставленных целей. К обязательным составляющим процесса мониторинга и контроля отнесены «оценка влияния внешних и внутренних условий на фактический и плановый результат и подготовка предложений, направленных на повышение эффективности стратегического планирования»<sup>59</sup>.

При этом, как отмечает В. А. Цыбатов деятельность органов публичной власти при принятии управленческих решений может быть осложнена «отсутствием апробированных программных и методических средств,

---

<sup>58</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

<sup>59</sup> Цыбатов В. А. Ситуационное прогнозирование и стратегическое планирование социально-экономического развития региона. Инструменты оперативного принятия решений в условиях жестких ограничений и внешних санкций: тезисы доклада / В. А. Цыбатов, М. А. Ходимчук // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: <http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Khodimchuk,Tsibatov.pdf>. (дата обращения 12.09.2017)

способных согласовывать прогнозы по различным тематическим направлениям»<sup>60</sup>.

Преодолению нестабильности в условиях кризиса может содействовать использование управленческих технологий, которые способны правильно оценить угрозы, и перспективы муниципального развития. В качестве наиболее эффективной технологии подобного рода может рассматриваться технология «стратегирования», которая включает в себя процессы стратегического планирования, прогнозирования и управления.

Приоритетная задача стратегирования - оценка достижимости заявленных ориентиров территориального развития. Сложность использования технологии заключается в том, что целевые ориентиры могут носить противоречивый характер, в то время как комплексное развитие территории должно предусматривать оптимальную комбинацию в отношении достижимости каждой цели<sup>61</sup>.

Несомненным достижением на уровне правового регулирования стратегического планирования является закрепление задачи координации государственного и муниципального стратегического управления, с учетом мер бюджетной политики.

Субъекты РФ получили право самостоятельно определять систему документов стратегического планирования, требования к их содержанию, порядок разработки и согласования стратегических документов. Органы государственной власти могут осуществлять разработку стратегии развития

---

<sup>60</sup> Цыбатов В. А. Ситуационное прогнозирование и стратегическое планирование социально-экономического развития региона. Инструменты оперативного принятия решений в условиях жестких ограничений и внешних санкций: тезисы доклада / В. А. Цыбатов, М. А. Ходимчук // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа:

<http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Khodimchuk,Tsibatov.pdf>. (дата обращения 12.09.2017)

<sup>61</sup> Цыбатов В. А. Ситуационное прогнозирование и стратегическое планирование социально-экономического развития региона. Инструменты оперативного принятия решений в условиях жестких ограничений и внешних санкций: тезисы доклада / В. А. Цыбатов, М. А. Ходимчук // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа:

<http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Khodimchuk,Tsibatov.pdf>. (дата обращения 12.09.2017)

части территории субъекта, которая объединяет нескольких муниципальных образований, имеющих особенные цели и задачи развития.

В свою очередь муниципальные образования разрабатывают собственные стратегии социально-экономического развития, программы и планы мероприятий по их реализации.

Увеличение общего количества документов, регулирующих процессы разработки стратегий социально-экономического развития, вместе с тем, усложняет процесс их «взаимоувязки» и поддержания в актуальном состоянии.

Однако ряд авторов склонны полагать, что правовая основа регулирования процессов стратегического планирования должна быть увеличена. Так, Т. В. Ускова и А. Н. Чекавинский, выдвигают тезис о недостаточности регулирующих документов, и предлагают расширить их состав, добавив к ним «отраслевые документы стратегического планирования, определяющие развитие отдельной сферы или отрасли»<sup>62</sup>.

Одним из важных аспектов реализуемости, принятых стратегических документов является их согласованность, как по отдельным направлениям, так и по уровням публичной власти. Ранее муниципальные стратегии обычно не имели связи с вышестоящими стратегическими документами, что негативно отражалось на их реалистичности. Вместе с тем, принципы стратегического планирования, указанные в ст. 7 федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>63</sup>, не предусматривают обязательного принципа согласованности стратегий разных уровней. Упоминание в ряде статей о необходимости согласования региональных стратегий с федеральными, а муниципальных, в свою очередь региональными и федеральными, не предусматривает обратного вектора согласований – от муниципалитетов к региону и федерации. Данное обстоятельство ставит органы местного самоуправления в достаточно сложную ситуацию, которая определяет

---

<sup>62</sup> Ускова Т. В. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2014. — № 4 (34). — С. 66.

<sup>63</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

их деятельность в плане стратегического планирования в зависимость от решений органов государственной власти<sup>64</sup>.

Определенная несогласованность сложившегося на данный момент корпуса стратегических документов выражается в разнице временных «горизонтов», которые не всегда совпадают с датой окончания реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (Распоряжение Правительства РФ)<sup>65</sup>. Фактически можно говорить о несоответствии стратегий субъектов РФ стратегиям соответствующих федеральных округов<sup>66</sup>. Так, например, в своем исследовании В. В. Болтунов отмечает, что «из 24 показателей Стратегий социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г. только 4 совпали с показателями Стратегии развития Республики Мордовия»<sup>67</sup>.

Снижение роли муниципалитетов при формировании стратегии вышестоящего уровня несет в себе определенные угрозы, выражающиеся в снижении полезного эффекта от разрабатываемых мероприятий. Вместе с тем, наличие в новом Федеральном законе положений о необходимости согласования стратегий регионального уровня со стратегическими документами муниципального уровня управления будет иметь несомненный положительный эффект. Положительный эффект согласованности действий будет выражаться в:

- «- росте эффективности всего комплекса реализуемых мероприятий;
- единстве методологии и «профилактики» дублирования;

---

<sup>64</sup> Петров И. В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования: тезисы доклада // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: [http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf). (дата обращения 12.09.2017)

<sup>65</sup> О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года»).

<sup>66</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года: режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 04.01.2015. (дата обращения 23.10.2017)

<sup>67</sup> Болтунов В. В. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в свете принятия нового законодательства о стратегическом планировании / В. В. Болтунов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — 2015. — № 2. — С. 319-321.

- снижении трудоемкости подготовки вышестоящего документа и повышении его качества»<sup>68</sup>.

Дальнейшее развитие законодательства, регулирующего сферу стратегического управления должно быть ориентировано на необходимость определения роли различных стратегий и установления их взаимосвязи для определения единых подходов к развитию всех территорий.

В этой связи необходимо уравновесить подходы к разработке планов стратегического развития по вектору «сверху вниз» и «снизу-вверх». Необходимо минимизировать практику разработки целей и задач развития территории «в разрезе исключительно собственных потребностей и возможностей, активизировать обмен информацией по всем направлениям»<sup>69</sup>, что будет содействовать выстраиванию сбалансированных целей и задач развития.

Одним из проблемных аспектов формирования системы стратегических документов и подготовки качественных прогнозов развития на муниципальном уровне управления, который не урегулирован положениями федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» — это проблема обеспечения органов местного самоуправления первичной статистической информацией о деятельности организаций, размещающихся на территории муниципалитета.

В соответствии с действующим законодательством первичная информация о деятельности организаций носит конфиденциальный характер, и не может быть предоставлена третьим лицам, к которым относятся и органы исполнительной власти. В соответствии с налоговым законодательством

---

<sup>68</sup> Петров И. В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования: тезисы доклада // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: [http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf). (дата обращения 12.09.2017)

<sup>69</sup> Петров И. В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования: тезисы доклада // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: [http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf). (дата обращения 12.09.2017)

налоговые органы не могут представлять в разрезе организаций информацию о поступлениях налогов, налоговой задолженности и т. д.

Таким образом, отсутствие объективной информации негативно сказывается на качестве прогнозов, т. е. целесообразно внести изменения в федеральное законодательство в части расширения доступа органов власти к информации о деятельности организаций.

Поскольку стратегическое планирование базируется на результатах сбора и обобщения максимально большого количества информации о характеристиках социально-экономической системы необходимо формировать базы данных, которые отражают динамику развития как самой территории муниципалитета, так характеризуют динамику развития «внешней среды». В определенной степени решение данной проблемы предусматривается за счет создания федеральной информационной системы стратегического планирования, что предусмотрено ст. 14 федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>70</sup>. Федеральная информационная система стратегического планирования должна стать инструментом передачи информации посредством которого предусматривается взаимодействие участников разработки стратегий разного уровня.

Сложность представляется в том, что перечень показателей, установленных для стратегий субъектов РФ, не может быть представлен в систему, поскольку некоторые показатели определяются другими документами, порядок утверждения и статус которых требует уточнения.

В результате предусматривается создание системы формирования стратегий в рамках которой разработчики будут опираться на аналитические материалы стратегий различных уровней. Федеральная стратегия заимствует информацию о социально-экономическом развитии и о планах развития из региональных, региональные в свою очередь из муниципальных. Единая информационная база позволит:

---

<sup>70</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

- снизит риски информационного вакуума о процессах социально-экономического развития в рамках локальной территории;
- реализовать процедуры предварительного согласования документов;
- упростить сбор информации о социально-экономическом развитии <sup>71</sup>.

Важной частью разработки документов стратегического планирования является их независимая экспертиза. В соответствии с положениями федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» <sup>72</sup> нормативные правовые акты всех уровней власти должны проходить антикоррупционную экспертизу, которая может проводиться имеющими специальную аккредитацию официальными органами, и гражданами России.

Важность привлечения граждан к экспертизе стратегических документов обусловлена направленностью самих этих документов. С одной стороны, стратегия, как плановый документ не имеет статуса нормативного правового акта, и поэтому под антикоррупционную экспертизу не подпадает, но она (стратегия) имеет большое влияние на жизнь населения территории муниципалитета превосходит, в силу чего превосходит большинство аналогичных документов. Целесообразно в связи с этим добавить независимую общественную экспертизу разрабатываемых стратегий, в отличие от антикоррупционной проверки подобная экспертиза должна быть добровольной.

В свете требований об общественном обсуждении ст. 13 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» <sup>73</sup> и федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

---

<sup>71</sup> Петров И. В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования: тезисы доклада // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: [http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf). (дата обращения 12.09.2017)

<sup>72</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. - № 29. - Ст. 3609.

<sup>73</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

Федерации»<sup>74</sup> инструменты реализации экспертизы становятся понятны. В процесс согласования документа должна быть вовлечена еще одна сторона — субъекты общественного контроля. Достаточно «открыть доступ к проектам стратегий для всех желающих, а не только для официальных органов (с обязательным соблюдением требований законодательства об охраняемой законом тайне)»<sup>75</sup>.

Следует заметить, что в новом федеральном законе<sup>76</sup> нет положений о корректировке ранее принятых документов. Однако, динамика развития современного общества и общественных отношений требуют создания гибкого «механизма корректировки, способного при этом не перегружать процесс реализации стратегии»<sup>77</sup>. Многие специалисты сходятся во мнении, что периодичность возможных корректировок должна соответствовать годовому циклу реализации стратегических документов, и в обязательном порядке предусматривать создание «рабочей группы с целью «инвентаризации» изменений, произошедших за год (учитываются мировые изменения, преобразования в сфере реализации данной стратегии, а также в стратегиях разных уровней)»<sup>78</sup>.

По итогам ежегодной проверки может быть принято решение о внесении изменений, которое обнародуется для согласования со всеми заинтересованными сторонами. Также можно добавить, что в условиях

---

<sup>74</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. № 30. - (Часть I). - Ст. 4213.

<sup>75</sup> Петров И. В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования: тезисы доклада // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: [http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf). (дата обращения 12.09.2017)

<sup>76</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

<sup>77</sup> Петров И. В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования: тезисы доклада // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: [http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf). (дата обращения 12.09.2017)

<sup>78</sup> Петров И. В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования: тезисы доклада // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: [http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf). (дата обращения 12.09.2017)

повышения значимости вопроса мобилизационной подготовки экономики России, проблемам гибкости и адаптивности системы стратегического планирования должно уделяться пристальное внимание.

Одним из пробелов федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>79</sup>, по нашему мнению, является отсутствие требования, соответствия принимаемых стратегических документов образцам лучшей практики государственного и муниципального управления.

Кроме того, по мнению Ю. Б. Винслава, новый федеральный закон не раскрывает должным образом такие понятия как - «приоритеты социально-экономического развития», «социально-экономическое развитие». Данное обстоятельство имеет большое влияние на понимание различия таких категорий как - «рост», «развитие» и таких утвердившихся в российской практике понятий как - «обедняющий рост», «деградационный рост», «рост с антиразвитием», «рост без развития»<sup>80</sup>. Минусом является также отсутствие в тексте нормативного акта трактовки понятия «национальная безопасность».

В Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г.<sup>81</sup> этот термин трактуется как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства». Отсутствие толкования категории «национальная безопасность», по мнению Ю. Б. Винслава, в новом федеральном законе серьезно «препятствует поиску мер противодействия и нейтрализации угроз при разработке документов стратегического планирования»<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

<sup>80</sup> Винслав Ю. Б. Стратегическое макропланирование и национальная промышленная политика: содержательны ли официальные законопроекты? // Российский экономический журнал. — 2014. — № 3. — С. 8.

<sup>81</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. - № 1 - (часть II). -Ст. 212.

<sup>82</sup> Винслав Ю. Б. Стратегическое макропланирование и национальная промышленная политика: содержательны ли официальные законопроекты? // Российский экономический журнал. — 2014. — № 3. — С. 9.

В силу того, что развитие муниципальных образований в современный условиях невозможно без достаточного уровня инвестиционных вливаний, при разработке стратегических документов необходимо привлечение представителей бизнес-структур, представителей экспертных и общественных организаций. Исходя из этого, органам местного самоуправления необходимо создавать условия, которые позволят заинтересованным лицам принять участие в подготовке стратегических документов. В противном случае многократно возрастает «риск не реализации запланированных мероприятий»<sup>83</sup>.

«Закрытый» характер формирования стратегических документов, с позиции взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, в рамках практической деятельности органов местного самоуправления, может привести к тому, что прогнозы будут «подгоняться» под текущие параметры бюджета и государственных программ, а текущий бюджет муниципалитета не будет учитывать прогнозные показатели.

Одной из важных проблем внедрения механизмов стратегического управления развитием муниципального образования является недостаточный уровень компетентности муниципальных служащих в вопросах разработки и контроля документов стратегического планирования. Как показывает практика необходимо, как минимум 2-3 специалиста в структуре местной Администрации, подготовленных к решению подобных задач. Однако большинство муниципалитетов России не способны закрыть данный пробел в штатной структуре органов местного самоуправления. В этой связи, реализация положений федерального закона потребует привлечения внешних консультантов и разработчиков стратегических документов, что не всегда является оптимальным вариантом решения задач развития конкретного муниципального образования.

---

<sup>83</sup> Винслав Ю. Б. Стратегическое макропланирование и национальная промышленная политика: содержательны ли официальные законопроекты? // Российский экономический журнал. — 2014. — № 3. — С. 11.

Наиболее перспективным в сложившейся ситуации является подход, связанный с формированием единой консультационных структурах как на федеральном, так и на региональном уровнях государственного управления, которые бы обеспечивали разработку стратегий и методическое сопровождение стратегического планирования отдельных муниципальных образований с учетом их специфики.

Грамотное определение долгосрочных ориентиров развития муниципального образования дают возможность не только уравновесить планируемые мероприятия по организационным и ресурсным возможностям, но также снизить риски инвестиционных решений. В этой связи стратегическое планирование становится инструментом государственного регулирования экономики.

Вместе с тем низкая степень самостоятельности муниципальных образований, слабый уровень учебно-методической подготовки руководителей и специалистов местных администраций становятся главными проблемами современной системы стратегического планирования на муниципальном уровне.

Чрезмерная централизация, при которой исполнение целей стратегического развития муниципального образования зависит от регионального уровня управления и носит «остаточный характер» не позволят в полной мере реализовать положения федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Таким образом, эффективность стратегического планирования муниципальных образований может быть обеспечена реализацией ряда предложений, направленных на раскрытие потенциала местного самоуправления, использование имеющиеся у муниципалитетов ресурсов для повышения качества жизни местного населения и повышение конкурентоспособности муниципального образования.

## **Глава 2. Разработка и реализация документов стратегического социально-экономического развития Ямальского района Ямало-Ненецкого автономного округа**

### **2.1. Структура и этапы разработки стратегических документов развития муниципального образования**

Реализация «Стратегии социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район на период до 2020 г.»<sup>84</sup> представляет собой совокупность принципов, методов, функций и инструментов управленческого воздействия на процесс социально-экономического развития муниципального образования, применяемых органами местного самоуправления для достижения стратегических целей и приоритетов муниципального развития.

Основным инструментом реализации Стратегии являются муниципальные целевые программы, определяющих основные направления социально-экономического развития территории. Эффективное функционирование механизма реализации определяется наличием соответствующего обеспечения процесса реализации, включающего в себя нормативно-правовое, методическое, организационное, ресурсное и информационное обеспечение<sup>85</sup>.

Муниципальная программа как документ стратегического планирования, содержит комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам,

---

<sup>84</sup> Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район на период до 2020 года: решение Администрации муниципального образования Ямальский район от 23.04.2009. № 26 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

<sup>85</sup> О порядке разработки, утверждения и реализации муниципальных целевых программ: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 14 мая 2010 г. № 435// режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).; Об утверждении перечня муниципальных целевых программ, подлежащих финансированию за счет средств бюджета муниципального образования Ямальский район в 2011 году: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 26 января 2011 г. № 6// режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивает наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Основой формирования муниципальных программ является ряд принципов, которые определяют их содержание:

- соответствие долгосрочным целям и задачам, закрепленным в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район до 2020 года;

- максимальный охват сфер социально-экономического развития и бюджетных ассигнований местного бюджета;

- определение измеримых результатов реализации программ;

- наличие полномочий у исполнителей программ достаточных ресурсов для достижения закрепленных в программах целей;

- осуществление регулярной оценки результативности и эффективности реализации программ с целью их возможной корректировки<sup>86</sup>.

Муниципальная программа, утвержденная нормативным правовым актом Администрации муниципального образования, может включать в себя ведомственные целевые программы и подпрограммы, содержание которых конкретизируют задачи в рамках муниципальной программы. Выделение подпрограмм определяется масштабами и сложностью задач, предусмотренных содержанием муниципальной программы.

Структура подпрограммы и требования к содержанию ее разделов аналогичны требованиям к структуре и содержанию разделов муниципальных программ, которые разрабатываются на основе положений методических рекомендаций по разработке муниципальных программ.

Ответственность за разработку и реализацию муниципальной программы возлагается на отраслевой (функциональный) орган Администрации

---

<sup>86</sup> Об оценке эффективности муниципальных целевых программ и оценке результативности муниципальных и ведомственных целевых программ муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 15 марта 2011 года № 270 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

муниципального образования совместно с заинтересованными отраслевыми (функциональными) органами Администрации муниципального образования. Первые выступают в качестве ответственных исполнителей, вторые – соисполнителей программы<sup>87</sup>.

К функциям ответственного исполнителя относятся:

- обеспечение координации деятельности в процессе разработки и реализации муниципальной программы;
- организация процесса согласования и рассмотрения проекта программы, внесение изменений в муниципальную программу;
- деятельность по привлечению средств из бюджетов федерального, окружного уровней, иных источников для реализации мероприятий муниципальной программы;
- реализация мероприятий, предусмотренных программой и их мониторинг.

Соисполнители осуществляют функции по:

- участию в разработке и реализации муниципальной программы;
- участвуют в разработке мер по привлечению финансовых средств для реализации мероприятий программы;
- реализации мероприятий муниципальной программы (подпрограммы).
- представлению ответственному исполнителю предложений о внесении изменений в подпрограмму в целях повышения эффективности ее реализации и мониторингу реализации программы.

Разработка содержания муниципальной программы или подпрограммы осуществляется в рамках строго определенной структуры, которая включает в себя несколько разделов<sup>88</sup>:

- паспорт муниципальной программы (подпрограммы);

---

<sup>87</sup> О назначении ответственных за реализацию окружных и муниципальных целевых программ, подпрограмм в 2011 году на территории муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 31 января 2011 г. № 85 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

<sup>88</sup> О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 октября 2013 №1747 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

- раздел I «Характеристика текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район»;

- раздел II «Перечень мероприятий муниципальной программы (подпрограммы)»;

- раздел III «Перечень целевых индикаторов и показателей муниципальной программы (подпрограммы)»;

- раздел IV «Ожидаемые результаты реализации муниципальной программы (подпрограммы)».

Конкретное содержание каждого из разделов муниципальной программы должно соответствовать положениям долгосрочного планирования, закрепленным в «Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2020 года»<sup>89</sup>.

В паспорт муниципальной программы (подпрограммы) отражаются приоритеты общегосударственного и отраслевого развития, долгосрочные цели и задачи, а также конечные результаты реализации программы. При этом в случае наличия в рамках программы подпрограмм задачи подпрограммы должны соответствовать задачам муниципальной программы.

Формулировка цели должна быть краткой и ясной, достижимой, соответствовать критерию измеримости. При этом цель не должна содержать специальных терминов, указывать на средства и методы достижения цели, а также на иные задачи или результаты, которые являются следствиями достижения главной цели программы.

Задачи муниципальной программы (подпрограммы) должны отражать предполагаемый конечный результат реализации мероприятий, предусмотренных программой. Задачи должны быть достаточны для

---

<sup>89</sup> О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа: законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2011. № 49-ЗАО // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

достижения соответствующей цели. Дублирование задач подпрограммы и задач муниципальной программы не допускается.

В паспорте программы фиксируется объем ресурсов, необходимых для реализации программы. При этом может быть указана прогнозная оценка планируемых к привлечению бюджетных средств и средств внебюджетных источников. Структура финансовых ресурсов, направляемых на реализацию муниципальной программы должна предусматривать их распределение по группам источников: «в том числе средства федерального бюджета», «в том числе средства окружного бюджета», «в том числе средства муниципального бюджета»<sup>90</sup>.

Раздел I «Характеристика текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район», включает качественную и количественную характеристику итогов развития данной сферы, выявление потенциала развития анализируемой сферы и существующих проблем в сфере реализации муниципальной программы (подпрограммы), сопоставление существующего состояния анализируемой сферы с состоянием аналогичной сферы в среднем по России, среди субъектов Российской Федерации, среди муниципальных образований автономного округа (при возможности такого сопоставления).

Раздел II «Перечень мероприятий муниципальной программы» включает в себя конкретный перечень мероприятий в соответствии с задачами подпрограммы, описание и характеристику мероприятий, которые предлагается реализовать для решения задач подпрограммы, с распределением финансовых ресурсов по ответственным исполнителям и соисполнителям, ведомственным целевым программам подпрограммам, а также по годам реализации муниципальной программы.

---

<sup>90</sup> О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 октября 2013 №1747 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

Раздел III «Перечень целевых индикаторов и показателей муниципальной программы (подпрограммы)», предусматривает описание показателей программы, которые должны обеспечить единое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей. В этой связи в рамках формулировки содержания показателя необходимо отказаться от сложных, не имеющих четкого, общепринятого понятия показателей.

Показатели эффективности реализации муниципальной программы должны отражать количественные и качественные характеристики ее реализации, достижения целей муниципальной программы. Показатели должны:

- отражать особенности развития отдельной сферы социально-экономического развития, и быть увязанными с решением задач, предусмотренных муниципальной программой;

- иметь запланированные по годам количественные значения и качественные характеристики;

- рассчитываться на основе методик, утвержденных федеральными или региональными органами государственной власти и учитывать данные государственного статистического наблюдения<sup>91</sup>.

Система показателей реализации программ в обязательном порядке должна учитывать показатели, закрепленные в указе Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», содержащихся в указах Президента от 7 мая 2012 года №№ 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 606», а также показатели, установленные постановлением Губернатора автономного округа от 8 октября 2012 г. № 144-ПГ «О мерах по

---

<sup>91</sup> О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 октября 2013 №1747 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

выполнению поручений и достижению целевых показателей социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа.

Для каждого целевого показателя муниципальной программы (подпрограммы) должен быть определен вес (относительная значимость) для достижения целей муниципальной программы (подпрограммы) и задач подпрограммы по годам реализации. Сумма весов целевых показателей муниципальной программы (подпрограммы) должна быть равна 1.

В случае, если целевой показатель эффективности реализации муниципальной программы определяется на основании данных официальной статистики, необходимо дать ссылку на соответствующую форму отчетности; если является расчетным, то в данном разделе приводится методика его расчета с указанием источников получения информации о значениях целевых показателей эффективности реализации муниципальной программы. Единица измерения показателя выбирается из Общероссийского классификатора единиц измерения (ОКЕИ).

Раздел IV «Ожидаемые результаты реализации муниципальной программы (подпрограммы)» закрепляется описание предполагаемых изменений и итоговых результатов осуществления муниципальной программы. Описание ожидаемых конечных результатов реализации муниципальной программы предусматривает формулировку социально-экономического эффекта от ее реализации.

Разработка и утверждение муниципальных программ социально-экономического развития предусматривает выделение нескольких этапов и оснований для их разработки.

Первый этап. Разработка проекта перечня муниципальных программ, который определяется управлением экономики Администрации муниципального образования Ямальский район с учетом предложений отраслевых (функциональных) органов Администрации муниципального образования. Любые изменения в перечень муниципальных программ производится на основании предложений ответственных исполнителей.

Второй этап. Предусматривает определение:

- наименования муниципальных программ;
- наименования ответственных исполнителей и соисполнителей муниципальных программ;
- наименования подпрограмм и ведомственных целевых программ.

Третий этап предусматривает согласование проекта муниципальной программы всеми ответственными исполнителями:

- соисполнителями;
- заместителями Главы Администрации муниципального образования Ямальский район, координирующим и контролирующим деятельность ответственного исполнителя и соисполнителей муниципальной программы;
- управлением экономики Администрации муниципального образования Ямальский район;
- департаментом финансов Администрации муниципального образования Ямальский район;
- в Контрольно-Счетной палатой муниципального образования Ямальский район;
- правовым управлением Администрации, который проводит экспертизу программы на предмет соответствия требованиям действующего законодательства;
- управлением документационного и кадрового обеспечения Администрации муниципального образования Ямальский район<sup>92</sup>.

Четвертый этап предусматривает формирование пакета документов, обеспечивающих возможность правовой и экономической оценки программы, включающий:

- проект постановления Администрации муниципального образования об утверждении муниципальной программы;

---

<sup>92</sup> О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 октября 2013 №1747 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/rctmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

- материалы, содержащие обоснование необходимых финансовых ресурсов по каждой подпрограмме;

- паспорта ведомственных целевых программ, утвержденные нормативными правовыми актами Администрации муниципального образования, подтверждающие объем финансового обеспечения данных программ;

план закупок, сформированный в соответствии с требованиями Постановления Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2013 года № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг»<sup>93</sup>.

Пятый этап – внесение программы на утверждение в Администрацию муниципального образования

Заключительный, шестой этап - размещение утвержденной муниципальной программы на официальном сайте Администрации муниципального образования Ямальский район<sup>94</sup>.

Важным направлением деятельности местной Администрации является деятельность по финансовому обеспечению реализации муниципальных программ, которое осуществляется за счет бюджетных ассигнований местного бюджета и утверждается Решением Районной Думы «О местном бюджете на очередной финансовый год и плановый период». Планирование бюджетных ассигнований на реализацию муниципальных программ осуществляется в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами, которые регулируют порядок составления проекта местного бюджета.

---

<sup>93</sup> О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 октября 2013 №1747 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/rscmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

<sup>94</sup> О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 октября 2013 №1747 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/rscmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

Муниципальными программами может быть предусмотрено предоставление субсидий и иных межбюджетных трансфертов из местного бюджета сельским поселениям на реализацию муниципальных программ муниципальных образований сельских поселений, направленных на достижение целей, соответствующих муниципальных программ муниципального образования. Общие условия предоставления средств местного бюджета бюджетам сельских поселений муниципального образования Ямальский район в форме субсидий и иных межбюджетных трансфертов на реализацию муниципальных программ муниципальных образований сельских поселений, регламентируются порядком, утвержденным нормативным актом Администрации муниципального образования Ямальский район<sup>95</sup>.

Реализация муниципальной программы может предусматривать софинансирование за счет межбюджетных трансфертов из бюджетов федерального и окружного уровней, а также иных, источников финансирования.

Расходы на обеспечение деятельности отраслевых или функциональных органов Администрации муниципального образования, являющихся ответственными исполнителями муниципальных программ, включаются в одну из указанных муниципальных программ, в рамках которой преимущественно реализуются его полномочия, либо финансовое обеспечение которой преобладает в качестве обеспечивающей подпрограммы<sup>96</sup>.

В аналитических целях расходы обеспечивающей подпрограммы распределяются между мероприятиями подпрограмм, на реализацию которых они направлены, с пометкой «Расходы, распределенные аналитическим

---

<sup>95</sup> О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 октября 2013 №1747 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

<sup>96</sup> Об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования муниципального образования Ямальский район с использованием программно-целевых методов бюджетного планирования и мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 14 февраля 2011 г. № 162// режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017)

методом, финансирование которых осуществляется в рамках обеспечивающей подпрограммы». Расходы на обеспечение деятельности представительного органа местного самоуправления муниципального образования, контрольно-счетной палаты, избирательной комиссии муниципального образования в рамках муниципальной программы не отражаются.

В случае если расходы обеспечивающей подпрограммы не распределены в аналитических целях между мероприятиями подпрограмм или распределены частично, к обеспечивающей подпрограмме предъявляются требования аналогичные требованиям к другим подпрограммам муниципальной программы, за исключением требований к детализации ее по мероприятиям.

Выполнения муниципальной программы предусматривает деятельность органов местного самоуправления по управлению реализацией и контролю за ходом реализации муниципальной программы. Текущее управление реализацией муниципальной программы осуществляется ответственным исполнителем совместно с соисполнителями муниципальной программы.

В целях формирования проекта бюджета муниципального образования Ямальский район ответственный исполнитель муниципальной программы направляет в управление экономики предложения по перечню и объему бюджетных ассигнований на исполнение принимаемых расходных обязательств муниципального образования. К предложениям по перечню принимаемых обязательств муниципального образования прилагаются:

- нормативно правовые акты Ямало-Ненецкого автономного округа, проекты решений Районной Думы муниципального образования Ямальский район, нормативных правовых актов муниципального образования, договоров и соглашений, предлагаемых (планируемых) к принятию или изменению в очередном финансовом году или в плановом периоде, согласованные с отраслевыми (функциональными) органами Администрации муниципального образования в установленном порядке;

- финансово-экономическое обоснование, подтверждающее целесообразность реализации мероприятий муниципальных программ (далее –

Мероприятий), расчет объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации Мероприятий;

- анализ возможности оптимизации действующих расходных обязательств муниципального образования в связи с реализацией Мероприятий;

- перечень имущества, приобретаемого в рамках муниципальной программы, с пояснительной запиской, содержащей финансово-экономическое обоснование, подтверждающее целесообразность приобретения имущества;

- предложения о внесении изменений в ведомственные целевые программы, включающие уточненный состав и объемы финансирования Мероприятий, содержащие финансово-экономическое обоснование необходимых финансовых ресурсов по программе;

- перечень имущества, приобретаемого в рамках ведомственной целевой программы, с пояснительной запиской, содержащей финансово-экономическое обоснование, подтверждающее целесообразность приобретения имущества<sup>97</sup>.

По итогам оценки Управлением экономики Ямальского района формируются заключения по предлагаемым к принятию обязательствам, которые направляются ответственным исполнителям.

Департамент финансов Ямальского района в рамках оценки финансовых затрат по реализации муниципальной программы:

- проводит оценку объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения принимаемых обязательств муниципального образования;

- готовит предложения по формированию бюджета принимаемых обязательств муниципального образования.

В целях реализации муниципальной программы ответственный исполнитель вносит на рассмотрение Администрации муниципального образования<sup>98</sup>:

---

<sup>97</sup> Об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования муниципального образования Ямальский район с использованием программно-целевых методов бюджетного планирования и мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 14 февраля 2011 г. № 162// режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

<sup>98</sup> О назначении ответственных за реализацию окружных и муниципальных целевых программ, подпрограмм в 2011 году на территории муниципального образования Ямальский район: постановление

- проект постановления Администрации муниципального образования, подготовленный совместно с соисполнителями, о внесении изменений в муниципальную программу, включающий уточненный состав и объемы финансирования программных мероприятий;

- проект постановления Администрации муниципального образования об утверждении (изменении) детализированного перечня мероприятий подпрограмм муниципальной программы на очередной финансовый год с указанием ответственных исполнителей, соисполнителей, муниципальных учреждений, которым передаются функции по реализации мероприятий, объемов финансирования мероприятий с распределением межбюджетных трансфертов по муниципальным образованиям сельских поселений муниципального образования Ямальский район, в случае, если программой предусматривается передача межбюджетных трансфертов;

- проект распоряжения Администрации муниципального образования об утверждении перечня имущества, приобретаемого в рамках муниципальной программы.

В процессе реализации муниципальной программы ответственный исполнитель вправе по согласованию с соисполнителями инициировать внесение изменений в детализированный перечень мероприятий в пределах утвержденных лимитов бюджетных ассигнований на реализацию муниципальной программы (подпрограммы) в целом. Изменения в постановление Администрации муниципального образования об утверждении муниципальной программы вносятся в следующих случаях:

- если данные изменения оказывают влияние на основные параметры муниципальной программы либо входящих в ее состав подпрограмм;

---

Администрации муниципального образования Ямальский район от 31 января 2011 г. № 85 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).;

О разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 09 февраля 2011 г. № 127 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

- если объемы финансирования муниципальной программы приводятся в соответствие с решением Районной Думы о местном бюджете на текущий год и плановый период<sup>99</sup>.

Изменения в муниципальную программу могут быть внесены при условии, что они не приведут к ухудшению плановых значений показателей муниципальной программы, а также к увеличению сроков исполнения мероприятий муниципальной программы. Внесение изменений в ведомственные целевые программы, включенные в муниципальную программу, осуществляется в соответствии с Порядком, установленным нормативным правовым актом Администрации муниципального образования Ямальский район<sup>100</sup>.

Проекты постановлений Администрации Ямальского района внесении изменений в муниципальные программы, согласованные с соисполнителями, направляется ответственным исполнителем в управление экономики. К проекту постановления Администрации Ямальского района о внесении изменений в муниципальную программу прилагаются:

- пояснительная записка с описанием обоснований необходимости, повлекших вносимые изменения;
- сводная таблица изменений параметров муниципальной программы по мероприятиям и показателям;
- финансово-экономическое обоснование с указанием объемов и источников бюджетных ассигнований.

Согласованный с управлением экономики проект постановления Администрации Ямальского района о внесении изменений в муниципальную программу направляется на согласование в департамент финансов Ямальского района.

---

<sup>99</sup> О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 октября 2013 №1747 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/rscmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

<sup>100</sup> О внесении изменений в постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 июня 2015 года № 826: постановление Администрации МО Ямальский район от 28.06.2016 г. № 677 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/rscmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

Реализация программы в обязательном порядке предусматривает, что ответственные исполнители совместно с соисполнителями в течение года осуществляют мониторинг реализации муниципальной программы. Ответственные исполнители должны представлять в управление экономики Ямальского района информацию о ходе реализации муниципальной программы по состоянию на 01 июля – до 10 июля текущего года, которая должна содержать:

- отчёт о выполнении муниципальной программы за отчетный период,
- описание результатов реализации мероприятий муниципальной программы и социально-экономического эффекта;
- анализ факторов, повлиявших на ход реализации муниципальной программы, в том числе анализ причин невыполнения запланированных мероприятий и показателей;
- предложения по дальнейшей реализации муниципальной программы и повышению результативности муниципальной программы<sup>101</sup>.

До 10 октября текущего года ответственные исполнители представляют в управление экономики Ямальского района информацию об ожидаемой оценке исполнения муниципальных программ. Информация об ожидаемой оценке исполнения муниципальных программ должна включать:

- ожидаемую оценку исполнения муниципальной программы за отчетный период;
- описание результатов реализации мероприятий муниципальной программы и социально-экономического эффекта;
- анализ факторов, повлиявших на ход реализации муниципальной программы, в том числе анализ причин невыполнения запланированных мероприятий и показателей;

---

<sup>101</sup> Об оценке эффективности муниципальных и ведомственных целевых программ муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 января 2012 года № 47 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

- принимаемые меры по исполнению муниципальной программы до конца года;

- предложения по дальнейшей реализации муниципальной программы и повышению результативности муниципальной программы.

Кроме того, ответственные исполнители совместно с соисполнителями муниципальных программ разрабатывают годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности реализации муниципальных программ. Доклад должен содержать:

- отчёт о выполнении мероприятий муниципальной программы за отчетный период;

- описание результатов реализации мероприятий муниципальной программы;

- анализ факторов, повлиявших на ход реализации муниципальной программы, в том числе анализ причин невыполнения запланированных мероприятий и показателей;

- оценку эффективности реализации муниципальной программы;

- предложения по дальнейшей реализации муниципальной программы и повышению результативности муниципальной программы<sup>102</sup>.

Управление экономики Ямальского района до 01 апреля года, следующего за отчетным, разрабатывает сводный доклад и представляет его на рассмотрение Главе муниципального образования Ямальский район и заместителям Главы Администрации муниципального образования, координирующим и контролирующим деятельность ответственного исполнителя и соисполнителей муниципальной программы.

Таким образом, согласно Порядку разработки, реализации и корректировки муниципальных программ ответственный исполнитель муниципальной программы осуществляет координацию и контроль реализации

---

<sup>102</sup> Об утверждении методики оценки Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования и методики оценки результативности деятельности органов исполнительной власти муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 11 марта 2009 г. № 199 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/rscmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

муниципальной программы, включая текущее управление и мониторинг ее реализации, а также осуществляет исполнение полномочий и функций, определенных положением об управлении.

Управление экономики Администрации муниципального образования Ямальский район осуществляет полномочия и функции в сфере прогнозирования, стратегического и программного планирования социально-экономического развития района, инвестиционной и инновационной деятельности и является уполномоченным органом на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

## **2.2. Оценка эффективности реализации программ социально-экономического развития Ямальского района Ямало-Ненецкого автономного округа**

Ямальский район является территорией стратегических интересов разного уровня: федерального, регионального и муниципального, что предопределяет несколько горизонтов стратегического планирования. В рамках федерального горизонта стратегического планирования стратегически приоритетным сектором муниципальной экономики является нефтегазовый сектор. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации предусмотрено территориальное разделение труда, при котором северные территории Западной Сибири развиваются как территории, на которых сосредоточена добыча полезных ископаемых, в первую очередь, углеводородного сырья.

В условиях инновационного сценария развития российской экономики сырьевая специализация северных территорий объясняется наличием богатых ресурсов полезных ископаемых и малыми возможностями развития

инновационной экономики. Социальный вектор долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации в региональном разрезе применительно к территории Ямальского района проявляется в следующем приоритете: сохранении культурного многообразия, традиционного уклада жизни и занятости коренных малочисленных народов Севера, применении особых мер социальной поддержки населения арктических территорий России.

Таким образом, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации<sup>103</sup> и Стратегией социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года<sup>104</sup>, определены два стратегически приоритетных сектора экономики Ямальского района:

- нефтегазодобывающий сектор;
- сохранение и развитие традиционного хозяйства коренных малочисленных народов Севера.

Региональное видение стратегических приоритетов социально-экономического развития Ямальского района отражено в «Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа на период 2007-2012 гг. и до 2020 г.

В этом документе освоение нефтегазовых месторождений полуострова Ямал рассматривается в качестве главного инвестиционного проекта на территории автономного округа до 2020 г. С позиций окружной стратегии социально-экономического развития стратегически приоритетными секторами экономики Ямальского района являются:

- нефтегазодобывающий сектор;
- транспорт;
- сельское хозяйство.

Стратегией социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа на период 2007-2012 гг. и до 2020 г. нефтегазодобывающий

---

<sup>103</sup> Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // Собрание законодательства РФ. - № 4. - Ст. 637.

<sup>104</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года: режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 04.01.2015.

сектор позиционируется как базовый сектор региональной экономики, определяющий сырьевую специализацию окружной экономики.

Географическая удаленность Ямало-Ненецкого автономного округа и неразвитость транспортной инфраструктуры накладывает ограничения на развитие экономики. Развитие транспортной инфраструктуры принципиально важно для обеспечения разработки нефтегазовых месторождений полуострова Ямал.

Важнейшими объектами инвестиционной программы ЯНАО на период до 2020 г. являются объекты, расположенные на территории Ямальского района: магистральный газопровод Бованенково – Ухта - Торжок и железная дорога Обская – Бованенково. Стратегий развития ЯНАО предусмотрено развитие сельского хозяйства в экономике автономного округа как отрасли, выполняющей социальную функцию сохранения и развития традиционного уклада жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера.

Учет федерального и регионального подхода к определению приоритетов социально-экономического развития Ямальского района необходим, так как показатели функционирования района во все большей степени зависят от действия сил, находящихся за пределами его географических границ. Это сопровождается повышением зависимости органов государственного регионального и местного управления от процессов, выходящих за пределы подведомственных им территорий. Решения, которые принимаются подчас за тысячи километров от конкретных населенных пунктов, способны оказывать решающее влияние на социально-экономические процессы в них протекающие. Ямальский район является ярким подтверждением данной тенденции. В ближайшие десятилетия социально-экономическое развитие Ямальского района будет находиться под сильнейшим воздействием решения о начале разработки нефтегазовых месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий.

Стратегический подход к постановке управленческой деятельности в сфере местного самоуправления требует учитывать федеральное и

региональное видение стратегического развития территории. Поэтому в представленной работе горизонт стратегического планирования определяется не только рамками полномочий, закрепленных за муниципальным районом ФЗ №131-ФЗ ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и стратегическим видением развития Ямальского района, зафиксированным Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегией социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2020 г.<sup>105</sup>. При определении стратегически приоритетных секторов экономики Ямальского района в рамках муниципального горизонта стратегического планирования была проведена оценка текущего состояния ключевых секторов экономики района и потенциала их развития. Приоритетные секторы экономики, на развитии которых Администрация района должна сфокусировать свои усилия и ресурсы, были определены на основе двух групп критериев: социально-экономическая значимость сектора, а также необходимость преодоления недостатков в развитии сектора.

Последовательная и целенаправленная политика администрации Ямальского района по построению сбалансированной экономики должна быть сконцентрирована на определенных стратегических приоритетах развития. Оценка приоритетов произведена на основе данных стратегического анализа и заключений отраслевых экспертов, а также граждан, представителей бизнес-структур и общественных организаций. Таким образом, определены следующие приоритеты:

- оленеводство и рыболовство;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- жилищное строительство<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа: законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2011. № 49-ЗАО // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

<sup>106</sup> Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район на период до 2020 года: решение Администрации муниципального образования Ямальский район от 23.04.2009. № 26 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

Приоритетными направлениями социально-экономического развития Ямальского района до 2020 г., на которых должна сконцентрировать свое внимание Администрация Ямальского района, являются:

- сохранение и развитие традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера;
- охрана окружающей среды;
- развитие малого предпринимательства<sup>107</sup>.

Индустриальное освоение полуострова Ямал приведет к существенным изменениям в социально-экономическом положении населения Ямальского района, в первую очередь, коренного населения. Безусловно отрицательным прогнозируется влияние освоения нефтегазовых месторождений на развитие традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера.

Администрация Ямальского района должна в этих условиях использовать все возможности для сохранения и развития традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера.

В тоже время, очевидно, что крупнейшая в мире газовая компания ОАО «Газпром» имеет возможности и намерения осуществлять разработку нефтегазовых ресурсов полуострова Ямал с минимальным ущербом для природных комплексов Ямальского района, являющихся основой развития традиционной экономики.

Индустриальное освоение полуострова Ямал неизбежно приведет к усилению антропогенной нагрузки на окружающую среду. Поэтому важнейшим приоритетным направлением социально-экономического развития Ямальского района является охрана окружающей среды. Соблюдение экологического баланса на полуострове Ямал должно сопровождаться усилением приоритетной роли ресурсосбережения и экологической безопасности регионального развития. Особенно критична проблема усиления

---

<sup>107</sup> Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район на период до 2020 года: решение Администрации муниципального образования Ямальский район от 23.04.2009. № 26 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

антропогенной нагрузки на окружающую среду для коренных малочисленных народов Севера. Широкомасштабное индустриальное освоение затронет территории исконной среды обитания и ведения традиционного образа жизни коренного населения Севера. Малый бизнес в экономике Ямальского района играет малозначимую роль. Поэтому развитие малого предпринимательства должно стать в рамках прогнозируемого периода времени одним из важнейших направлений социально-экономического развития района. Развитие малого предпринимательства будет способствовать углублению диверсификации экономики, особенно в направлении развития сферы услуг. Потенциал развития малого предпринимательства имеется также в строительстве, аграрно-промышленном комплексе, пищевой промышленности.

Формирование Стратегии социально-экономического развития Ямальского района проходило в рамках дискуссии не только внутри узкого круга руководителей администрации, депутатов районной Думы муниципального образования, но и с привлечением к обсуждению вопросов стратегического планирования населения, представителей общественных организаций и бизнес-структур района. Стратегия – это инструмент диалога властей, бизнеса и населения. Разработка сбалансированного стратегического плана развития района возможна только при соблюдении следующих условий:

- открытости разработки стратегического плана;
- максимального учета мнений наиболее активной части бизнес-сообщества и населения<sup>108</sup>.

Новое качество местного сообщества формируется на основе общественного участия в процессе стратегического планирования, понимаемого как процесс взаимодействия населения, бизнеса и органов власти, в основе которых лежат переговоры по поводу реализации интересов граждан и социальных групп в развитии территории.

---

<sup>108</sup> О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа: законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2011. № 49-ЗАО // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/psmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

С целью учета интересов жителей, общественных организаций и бизнес-структур Ямальского района в рамках сбора информации при разработке Стратегии проведено социологическое исследование с целью выявления представлений о целях социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район, о приоритетных секторах муниципальной экономики и приоритетных направлениях социально-экономического развития района. Таким образом, можно констатировать, что разработка Стратегии создает продуктивную основу для диалога власти и населения, тем самым, способствуя формированию гражданского общества. Участвуя в обсуждении широкого круга вопросов стратегического развития территории, негосударственные структуры и граждане вносят вклад в формирование региональной политики. Анализ проведенного социологического исследования позволил достаточно четко сформулировать обобщенное видение представителями различных групп населения перспектив социально-экономического развития Ямальского района. В целом местное сообщество находится в ожидании серьезных перемен в существующем положении. Эти перемены связаны с принятием решения ОАО «Газпром» об активизации работ по освоению нефтегазовых месторождений полуострова Ямал.

Население Ямальского района по-разному воспринимает происходящие изменения. Большая часть населения с оптимизмом смотрит в будущее, считая, что освоение недр Ямала соответствует их стратегическим интересам. Стратегические интересы жителей Ямальского района заключаются в достижении приоритетных целей социально-экономического развития района, среди которых для населения наиболее значимыми являются следующие: - повышение уровня доходов населения; - улучшение жилищных условий; - улучшение медицинского обслуживания населения; - улучшение транспортной доступности населенных пунктов района.

Изучение стратегических интересов представителей бизнес-структур Ямальского района имеет важное значение, так как они являются наиболее активными представителями местного сообщества, своей деятельностью

непосредственно участвуя в реализации стратегических планов Администрации района. Не смотря на низкую экономическую эффективность деятельности большинства предприятий в Ямальском районе, предприниматели уверены, что в районе возможно благоприятное развитие бизнеса. По мнению большинства предпринимателей, основной причиной убыточности бизнесов в районе является высокая себестоимость производства продукции и услуг, обусловленная, главным образом, высокими транспортными издержками.

Предприниматели убеждены, что эффективное развитие предпринимательства в районе возможно в условиях активной поддержки как со стороны государства, так и муниципалитета. Начало освоения нефтегазовых месторождений полуострова Ямал отвечает стратегическим интересам бизнес-структур Ямальского района. Предприниматели ожидают, что начало активной деятельности ОАО «Газпром» на территории Ямальского района приведет к развитию необходимой для бизнеса инфраструктуры: транспортной, торгово-закупочной. В результате предприниматели ожидают создания новых рабочих мест и роста доходов.

Наиболее перспективно, по мнению представителей бизнес-структур Ямальского района, развитие малого бизнеса в следующих отраслях:

- торговля;
- транспортные услуги;
- социально-бытовые услуги;
- строительство.

На взгляд предпринимателей, стратегическая миссия Ямальского района должна заключаться в том, чтобы район стал территорией гармоничного сочетания развития индустриального и традиционного укладов, где обеспечены комфортные условия проживания для всего населения.

Стратегические интересы общественных организаций являются наименее четко оформленными. Общественные организации как часть местного сообщества являются институтами гражданского общества, в своей

деятельности отражают и защищают интересы определенной части населения. Влияние общественных организаций в Ямальском районе наиболее заметно в политической сфере и досуговой деятельности.

Наиболее заметной общественной организацией в Ямальском районе является районное общественное движение коренных малочисленных народов Севера «Ямал». Стратегические интересы данной общественной организации заключаются в сохранении традиционного уклада, развитии культуры коренных малочисленных народов Севера. Эта организация может сыграть важную роль в защите прав коренного населения на ведение традиционного хозяйства, в отстаивании интересов оленеводов.

В России сложился определенный опыт стратегического управления муниципальными образованиями, который убедительно свидетельствует о результативности применения технологий стратегического планирования, используемых на уровне предприятий и на территориальном уровне при решении задач социально-экономического развития.

Реализация стратегии социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район<sup>109</sup> предусматривает использование в качестве основного инструмента ее реализации муниципальных долгосрочных и среднесрочных целевых программ. Эффективное функционирование механизма реализации определяется наличием соответствующего обеспечения процесса реализации, включающего в себя нормативно-правовое, методическое, организационное, ресурсное и информационное обеспечение. Главной стратегической целью реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район до 2020 г. базируется на достижении - повышения уровня жизни всего населения муниципального образования Ямальский район.

---

<sup>109</sup> Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район на период до 2020 года: решение Администрации муниципального образования Ямальский район от 23.04.2009. № 26 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

Структура стратегии комплексного социально-экономического развития муниципального образования обусловлена системой целей и задач социально-экономического развития муниципального образования. Для регионов Крайнего Севера правовую основу для стратегического планирования составляют Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденные указом Президента РФ<sup>110</sup>, а также ряд отраслевых документов, разработанных Правительством РФ<sup>111</sup>.

Необходимость собственного стратегического плана муниципального образования Ямальский район обусловлена тем, что Ямальский район Ямало-Ненецкого автономного округа - особый регион России. Территория Ямальского района обладает значительными ресурсами углеводородов (природный газ, нефть, газовый конденсат). В Ямальском районе проживает самая многочисленная (не только России, но и мира) общность коренных малочисленных народов Севера, половина из которых ведет традиционный кочевой образ жизни. Ямальский район - крупнейший оленеводческий центр страны.

Значительный природно-ресурсный потенциал Ямальского района определяет основные задачи стратегического развития этой территории до 2020 г.. Устойчивое развитие топливно-энергетического комплекса Российской Федерации до 2020 г. во многом будет обеспечиваться вводом в эксплуатацию нефтегазовых месторождений полуострова Ямал. В связи с этим разработка эффективной стратегии социально-экономического развития Ямальского района до 2020 г. имеет не только местное, но и региональное, а также

---

<sup>110</sup> Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // Собрание законодательства РФ. - № 4. - Ст. 637.

<sup>111</sup> Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов: постановление Правительства РФ от 01.10.2015 № 1050 // Собрание законодательства РФ. - № 41 (часть III). - Ст. 5661.; Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов: постановление Правительства РФ от 25.12.2015 № 1440 // Собрание законодательства РФ. - № 2 (часть I). - Ст. 326.; Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р (ред. от 13.01.2017) // Собрание законодательства. - № 6. - Ст. 1014.

федеральное значение. До 2020 г. на территории Ямальского района будет создан новый газодобывающий центр России, серьезное развитие получит транспортная инфраструктура, что кардинально изменит социально-экономическую ситуацию в Ямальском районе.

Стратегия стала основой для разработки среднесрочных программ социально-экономического развития района, целевых муниципальных программ, содержание которых предусматривает максимальную степень использования преимуществ и преодоление слабых сторон и угроз развития муниципального образования (Приложение 2)

Необходимо отметить, что компетенциями по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования обладают все структурные подразделения администрации, поскольку осуществляют функции по решению вопросов местного значения.

Наблюдаемый в последние несколько лет процесс совершенствования бюджетного законодательства и внедрения новых методов бюджетного планирования, финансового контроля и анализа, требует оперативного и профессионального подхода в определении бюджетной политики муниципального образования. В этой части вопроса необходимо постоянное и непрерывное совершенствование правовой и информационно-методической работы, детальное изучение и актуализация существующих механизмов управления.

Административно-территориальная структура муниципального образования, как показывает практика, является одним из ключевых аспектов эффективного управления муниципальными финансами. Полномочия поселений в составе муниципального района, делегированные Администрации района (то есть централизация системы управления муниципальными финансами) на основании соглашений о передаче части полномочий, является крайне эффективным инструментом в вопросах финансового менеджмента на территории муниципального образования. В связи с этим, продолжается

постоянное совершенствование работы механизма взаимодействия между поселениями в составе района и Администрацией района, главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов местного бюджета и бюджетополучателями. Существующий механизм позволяет своевременно, оперативно и качественно обеспечить финансирование важнейших направлений развития муниципального района и поселений в его составе, исходя из стратегии развития территории и решения вопросов местного значения.

Для повышения эффективности исполнения муниципальных программ, на наш взгляд, необходимо совершенствование механизма выравнивания бюджетной обеспеченности. Такая необходимость обусловлена тем, что шесть поселений, входящих в состав Ямальского района, имеют полностью дотационный бюджет, в связи с чем, бюджет таких поселений не позволяет обеспечить полноценную реализацию гражданских прав. Дело в том, что выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения, осуществляются исходя из численности населения, проживающего на территории поселения и предоставляется в виде соответствующих дотаций. На наш взгляд расширение возможностей муниципальных образований в условиях существующих механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности является сильно ограниченным. Необходимо развитие института бюджетного кредитования муниципальных образований, предоставление муниципалитетам самостоятельно формировать направление своей деятельности и должно быть ограничено исключительно межбюджетными трансфертами. Выделение денежных средств на условиях возврата, позволят обеспечить их более рациональное использование, что в свою очередь повышает и эффективность таких затрат.

Основной подход в таком вопросе заключается не столько в экономии расходования, сколько в администрировании доходов. Только при наличии необходимого уровня доходности бюджета возможно обеспечить рост

социально-экономических показателей развития при условии оптимального, допустимого и рационального уровня затрат. Важность данного вопроса, на наш взгляд, имеет огромное значение не только для финансового менеджмента и результатов реализации муниципальных программ, но и для развития муниципального образования в целом в условиях современной экономической системы.

Главной задачей, при реализации муниципальных программ, является сохранение достаточного уровня оперативности и темпов работы, на основе сложившихся алгоритмов действий исполнителей муниципальных программ.

Поскольку реализация муниципальных программ ориентирована на достижение конкретных результатов в рамках закрепленных в программах задач, важным является оценка эффективности муниципальных программ проводится в процессе и по итогам их реализации.

При оценке муниципальных программ учитывается вклад (удельный вес) каждой подпрограммы и программно-целевого инструмента в реализацию муниципальной программы, который устанавливается при утверждении муниципальной программы.

Оценка эффективности реализации муниципальной программы муниципального образования Ямальский район проводится ежегодно в соответствии с постановлением Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 июня 2015 года № 826<sup>112</sup>.

В целях оценки эффективности реализации муниципальной программы устанавливаются следующие критерии:

- если значение показателя  $\mathcal{E}_{\text{мп}}$  равно 0,85 и выше, то уровень эффективности реализации муниципальной программы оценивается как высокий;

---

<sup>112</sup> О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации МО Ямальский район от 18.06.2015 г. № 826 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/rcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

- если значение показателя  $\mathcal{E}_{\text{МП}}$  от 0,70 до 0,85, то уровень эффективности реализации муниципальной программы оценивается как удовлетворительный;

- если значение показателя  $\mathcal{E}_{\text{МП}}$  ниже 0,70, то уровень эффективности реализации муниципальной программы оценивается как неудовлетворительный.

Достижение показателей эффективности реализации муниципальной программы в полном объеме ( $\mathcal{E}_{\text{МП}} \geq 1$ ) свидетельствует об эффективной реализации муниципальной программы.

Методика оценки эффективности реализации мероприятий, предусмотренных муниципальными программами проводится на основе расчета комплексного критерия.

Комплексный критерий рассчитывается как сумма частных критериев, определенных путем умножения весового коэффициента на одну из балльных оценок, по формуле:

$$K = \sum I_i = \sum (Z_i \times N_i)$$

где:

$K$  – комплексный критерий;

$I_i$  – оценка частного критерия;

$Z_i$  – весовой коэффициент;

$N_i$  – балльная оценка частного критерия;

$i$  – порядковый номер частного критерия

Оценка эффективности реализации муниципальной программы муниципального образования Ямальский район проводится ежегодно на основе интегральной оценки степени достижения показателей муниципальной программы, а также входящих в ее состав программно-целевых инструментов и подпрограмм с учетом объема средств местного бюджета, направленного на реализацию муниципальной программы.

$$P_{\text{интегр}} = P_{\text{мп}} \times 0,5 + P_{\text{пп}} \times 0,5, \text{ где}$$

$P_{\text{интегр}}$  - интегральная оценка степени достижения показателей муниципальной программы с учетом достижения показателей эффективности реализации программно-целевых инструментов и подпрограмм муниципальной программы;

$P_{\text{мп}}$  - оценка степени достижения показателей муниципальной программы;

$P_{\text{пп}}$  - общая оценка достижения показателей программно-целевых инструментов и подпрограмм муниципальной программы;

0,5 и 0,5 - весовые коэффициенты, присваиваемые оценкам степени достижения показателей муниципальной программы, программно-целевых инструментов и подпрограмм муниципальной программы, соответственно.

Оценка степени достижения показателей муниципальной программы рассчитывается по формуле:

$$P_{\text{мп}} = \sum_{i=1}^n (O_{i \text{мп}} \times V_{i \text{мп}}), \text{ где}$$

$P_{\text{мп}}$  - оценка степени достижения показателей муниципальной программы;

$O_{i \text{мп}}$  - относительное отклонение  $i$ -го показателя муниципальной программы;

$V_{i \text{мп}}$ -вес (относительная значимость)  $i$ -го показателя муниципальной программы;

$n$  - количество показателей муниципальной программы;

$i$  - текущий номер показателя муниципальной программы,  $i = 1, 2, \dots, n$ .

Общая оценка достижения показателей программно-целевых инструментов и подпрограмм муниципальной программы рассчитывается по формуле:

$$P_{пп} = \sum_{i=1}^m (P_{iпп} \times V_{iпп}), \text{ где}$$

$P_{пп}$  - общая оценка достижения показателей программно-целевых инструментов и подпрограмм муниципальной программы;

$P_{iпп}$  - оценка достижения показателей эффективности  $i$ -ой подпрограммы (программно-целевого инструмента);

$V_{iпп}$  - вес  $i$ -ой подпрограммы (программно-целевого инструмента);

$m$  – количество подпрограмм (программно-целевых инструментов) муниципальной программы;

$i$  - текущий номер подпрограммы (программно-целевого инструмента) муниципальной программы,  $i = 1, 2, \dots, n$ .

Оценка достижения показателей ведомственных целевых программ проводится в соответствии с нормативным правовым актом Администрации муниципального образования Ямальский район.

Оценка достижения показателей  $i$ -ой подпрограммы рассчитывается по формуле:

$$P_{iпп} = \sum_{i=1}^n (O_{iпп} \times V_{iпп}), \text{ где}$$

$P_{iпп}$  - оценка достижения показателей подпрограммы муниципальной программы;

$O_{iпп}$  - относительное отклонение  $i$ -го показателя подпрограммы;

$V_{iпп}$  - вес (относительная значимость)  $i$ -го показателя подпрограммы;

$i$  - текущий номер показателя подпрограммы,  $i = 1, 2, \dots, n$ .

$n$  – количество показателей подпрограммы.

Относительное отклонение  $i$ -го показателя муниципальной программы (подпрограммы) осуществляется путем сопоставления фактически достигнутых и плановых значений показателей муниципальной программы (подпрограммы) за отчетный период по следующим формулам:

для показателей, желаемой тенденцией развития которых является рост значений:

$$O_{i\text{мп(пп)}} = \frac{\Phi}{\Pi}$$

$O_{i\text{мп(пп)}}$  - относительное отклонение  $i$ -го показателя муниципальной программы (подпрограммы);

$\Phi$  - фактическое значение показателя;

$\Pi$  - плановое значение показателя;

для показателей, желаемой тенденцией развития которых является снижение значений:

$$O_{i\text{мп(пп)}} = \frac{\Pi}{\Phi}$$

Оценка объема средств местного бюджета, направленного на реализацию муниципальной программы (индекс затрат) осуществляется путем сопоставления фактических и плановых объемов финансирования муниципальной программы за отчетный период по формуле:

$$\text{ИЗ} = \frac{\Phi_3}{\Pi_3}, \text{ где}$$

ИЗ - индекс затрат;

$\Phi_3$  - фактический объём затрат;

$P_3$  - плановый объём затрат.

Оценка эффективности реализации муниципальной программы производится по формуле:

$$Э_{мп} = \frac{P_{интегр}}{ИЗ}, \text{ где}$$

$Э_{мп}$  - оценка эффективности реализации муниципальной программы;

$P_{интегр}$  - интегральная оценка степени достижения показателей муниципальной программы с учетом достижения показателей эффективности реализации программно-целевых инструментов и подпрограмм муниципальной программы;

ИЗ-индекс затрат.

Источником информации о плановых значениях показателей муниципальной программы (подпрограммы), а также об объеме средств местного бюджета, направленном на реализацию муниципальной программы (подпрограммы), является утвержденный вариант муниципальной программы в последней редакции на дату проведения оценки.

В целях оценки эффективности реализации муниципальной программы устанавливаются следующие критерии:

если значение показателя  $Э_{мп}$  равно 0,85 и выше, то уровень эффективности реализации муниципальной программы оценивается как высокий;

если значение показателя  $Э_{мп}$  от 0,70 до 0,85, то уровень эффективности реализации муниципальной программы оценивается как удовлетворительный;

если значение показателя  $Э_{мп}$  ниже 0,70, то уровень эффективности реализации муниципальной программы оценивается как неудовлетворительный.

Достижение показателей эффективности реализации муниципальной программы в полном объеме ( $\text{Э}_{\text{МП}} \geq 1$ ) свидетельствует об эффективной реализации муниципальной программы.

По итогам проведенной оценки муниципальных программ составлен рейтинг эффективности реализации муниципальных программ. По итогам рейтинга всем программам присвоен высокий уровень эффективности. Общая оценка эффективности реализации муниципальных программ, реализуемых на территории района, составляет 1,1<sup>113</sup>. Программы и мероприятия, входящие в состав муниципальных программ, соответствуют приоритетам социально-экономического развития муниципального образования, определенным Стратегией социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район до 2020 год.

Таблица 4

## Уровень эффективности муниципальных программ

№ п/п	Наименование муниципальной программы	Оценка эффективности и МП	Уровень эффективности и реализации МП
1	Развитие образования	0,87	Высокий
2	Социальная поддержка граждан и охрана труда	0,8	Высокий
3	Обеспечение качественным жильем	2,0	Высокий
4	Обеспечение качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства	1,1	Высокий
5	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности населения на водных объектах	0,9	Высокий

<sup>113</sup> О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации МО Ямальский район от 18.06.2015 г. № 826 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/rsmr/294> (дата обращения 15.09.2017).

6	Основные направления развития культуры муниципального образования	1,3	Высокий
7	Развитие физической культуры и спорта	1,1	Высокий
8	Повышение эффективности реализации молодежной политики, организация отдыха и оздоровления детей и молодежи	1,4	Высокий
9	Экономическое развитие и инновационная экономика	1	Высокий
10	Информационное общество	2,4	Высокий
11	Развитие транспортной инфраструктуры	1	Высокий
12	Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия рыбохозяйственного комплекса	1	Высокий
13	Управление муниципальным имуществом	0,9	Высокий
14	Управление муниципальными финансами	0,6	Низкий
15	Реализация региональной политики	0,7	Удовлетворительный
16	Совершенствование муниципального управления	0,9	Высокий
17	Основные направления градостроительной политики	1,6	Высокий
18	МП Управление земельными ресурсами	1	Высокий
19	МП Обеспечение продовольственной безопасности муниципального образования Ямальский район	6,6	Высокий
20	МП Комплексные меры по противодействию экстремизму, гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактике проявлений ксенофобии, укрепления толерантности на территории	1	Высокий

	муниципального образования Ямальский район		
--	---	--	--

Одной из существенных проблем в ходе реализации муниципальных программ является низкое качество предоставляемых докладов о ходе реализации муниципальных программ. В большинстве докладов не отражены проблемы, возникающие при реализации муниципальных программ, предложения по их решению, нет описания причин невыполнения тех или иных мероприятий, а также отсутствует описание объемов выполнения программ в целом и по подпрограммам.

Проведенный анализ муниципальных программ, позволяет сформулировать следующие предложения по повышению эффективности реализации муниципальных программ:

- обеспечить строгое соблюдение Порядка разработки, реализации и корректировки муниципальных программ муниципального образования Ямальский район, утвержденного постановлением Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 июня 2015 года № 826;

- усилить контроль за ходом реализации мероприятий муниципальных программ;

- пересмотреть плановые и фактические значения показателей с учетом динамики, сложившейся в ходе реализации МП (для показателей, чье значения перевыполнены или не выполнены), продолжить совершенствование системы целевых показателей муниципальных программ;

- необходимо максимально отразить в муниципальных программах показатели, определенные Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», и Постановлением Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 октября 2012 года № 144-ПГ «О мерах по выполнению поручений и достижению целевых показателей социально-экономического развития Ямало-

Ненецкого автономного округа, содержащихся в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 606.»;

-необходимо указывать реквизиты правовых актов Правительства Российской Федерации, Ямало-Ненецкого автономного округа и иных документов, которыми установлены те или иные показатели;

- в муниципальных программах необходимо отразить показатели, направленные на достижение конечного результата от реализации программы;

- необходимо установить соотношение между показателями реализации программы с финансовыми затратами на ее реализацию.

## Заключение

Изменения системы муниципального управления в РФ возникла объективная необходимость в совершенствовании технологий управления муниципальными образованиями, которая нашла выражение в виде разработки методологического инструментария стратегического управления и планирования муниципального развития. Муниципальное образование как система является результатом взаимодействия территориальной подсистемы и целенаправленной деятельности населения, которое проживает на определенной территории и формирует систему социально-экономических отношений по поводу распределения, обмена и потребления, а также использования ресурсов в производственной сфере.

Функциональная модель анализа стратегического развития муниципального образования позволяет определить пять базовых подсистем, которые охватывают основной перечень задач муниципального управления. Каждая подсистема имеет свою цель и структурные элементы, сгруппированные по отраслевому принципу или предмету управления.

Исходя из этого цель стратегии устойчивого развития муниципалитета может быть выражена в формировании условий, при которых обеспечивается эффективное и поступательное социально-экономическое развитие муниципального образования путем повышения качества жизни и удовлетворения потребностей граждан, установления прочной взаимосвязи между отраслями муниципального хозяйства, а также привлечения внешних инвестиций. Стратегическое планирование в данном разрезе становится эффективным инструментом, который обеспечивает взаимодействие органов местного самоуправления, граждан и бизнес-структур.

Стратегический подход к муниципальному управлению означает взаимоувязанное управление состоянием (функционированием) и изменением

(развитием). По мнению автора существует противоречие между задачами сохранения равновесия текущего функционирования и достижением целей развития, связанных с необходимостью изменений (нарушения равновесия), возникают проблемы применения стратегического подхода в муниципальном управлении. Именно использование стратегического управления позволяет создавать условия для достижения целей устойчивого развития муниципального образования, его адаптацию к динамично меняющейся внешней среде.

Одним из важных аспектов реализации принятых стратегических документов является их согласованность, как по отдельным направлениям, так и по уровням публичной власти. Если ранее муниципальные стратегии не имели связи с вышестоящими стратегическими документами, что негативно отражалось на их реалистичности, принципы стратегического планирования, указанные в ст. 7 федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», предусматривает механизм согласований. В этой связи необходимо уравновесить подходы к разработке планов стратегического развития по вектору «сверху вниз» и «снизу-вверх». Необходимо минимизировать практику разработки целей и задач развития территории «в разрезе исключительно собственных потребностей и возможностей, активизировать обмен информацией по всем направлениям», что будет содействовать выстраиванию сбалансированных целей и задач развития территории.

Одной из проблем формирования системы стратегических документов и подготовки качественных прогнозов развития муниципалитета, который не урегулирован на уровне федерального законодательства — это проблема обеспечения органов местного самоуправления первичной статистической информацией о деятельности организаций, размещающихся на территории муниципалитета.

Анализ социально-экономического положения Ямальского района позволяет утверждать, что по важнейшим показателям социально-

экономического развития Ямальский район является одним из отстающих районов Ямало-Ненецкого автономного округа. Наиболее острыми являются проблемы бедности и незанятости коренного населения. Данная ситуация во многом объективна. Ямальский район до последнего времени по своей специализации является аграрным с преобладанием отрасли традиционной экономики – оленеводства, в структуре экономики наибольший вес имеют отрасли социального обслуживания населения. Слабая налогооблагаемая база предопределяет высокую дотационность местного бюджета. Перспективы социально-экономического развития Ямальского района во многом связаны с началом активного освоения уникальных ресурсов углеводородного сырья. Индустриальное освоение полуострова Ямал приведет к существенным изменениям в социально-экономическом положении населения Ямальского района, в том числе и коренного населения. С целью компенсации отрицательного влияния освоения нефтегазовых месторождений на развитие традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера ОАО «Газпром» планирует осуществлять освоение в рамках сценария гармоничного сочетания традиционного и индустриального укладов, реализация которого предусматривает осуществление ОАО «Газпром» инвестиций в социальную инфраструктуру поселений Ямальского района и в инфраструктуру традиционного хозяйства.

Важно понимать, что освоение месторождений полуострова Ямал значительно улучшит бюджетную обеспеченность Ямальского района. Дополнительные доходы местного бюджета могут быть использованы для решения многих острых социально-экономических проблем. Администрация района будет иметь финансовые ресурсы, которые позволят радикально улучшить материально-техническую базу учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта. Сегодняшняя в целом неблагополучная социально-экономическая ситуация в районе связана в том числе и с недостаточным финансированием важнейших секторов муниципальной экономики – образования, здравоохранения, жилищно-

коммунального хозяйства, культуры, физической культуры и спорта. Таким образом, дополнительные доходы, которые получит бюджет Ямальского района в связи с поступлением налоговых отчислений от недропользователей и других организаций, участвующих в освоении полуострова Ямал, позволят радикальным образом модернизировать социально-экономическую сферу и улучшить социально-экономическое положение населения, включая коренное население полуострова. У каждого народа, как и у каждого отдельного человека должен быть выбор образа жизни. Половина ненцев полуострова Ямал выбирает традиционный образ жизни. Задача Администрации Ямальского района заключается в том, чтобы обеспечить нормальные социально-экономические условия жизнедеятельности этой части населения района. Недобровольный перевод на оседлый образ жизни значительной части оленеводов полуострова Ямал в связи с освоением нефтегазовых ресурсов, на наш взгляд, будет иметь многочисленные негативные последствия и для самих переселенцев, и для исполнительных органов власти района. С другой стороны, коренное население, которое добровольно отказывается от традиционного образа жизни, должно иметь доступ к высококачественным услугам образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, культуры и спорта. Формирование значительного слоя хорошо образованных специалистов в разных сферах деятельности из числа коренных малочисленных народов Севера должно стать важнейшим направлением работы Администрации района. Таким образом, решение социально-экономических проблем коренных народов должно базироваться не только на сохранении и развитии их исторически сложившегося производственного и бытового уклада жизни, обеспечении устойчивого функционирования традиционных видов хозяйствования как фундамента развития хозяйственной деятельности, но и на развитии тех секторов экономики, участие в деятельности которых также способствует сохранению этноса и его культуры (прежде всего, образования, здравоохранения и культуры).

Одной из существенных проблем в ходе реализации муниципальных программ является низкое качество предоставляемых докладов о ходе реализации муниципальных программ. В большинстве докладов не отражены проблемы, возникающие при реализации муниципальных программ, предложения по их решению, нет описания причин невыполнения тех или иных мероприятий, а также отсутствует описание объемов выполнения программ в целом и по подпрограммам.

## Список источников

### 1. Нормативные правовые акты

1.1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

1.2. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. - № 29. - Ст. 3609.

1.3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. № 30. - (Часть I). - Ст. 4213.

1.4. О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации: федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) // Собрание законодательства Российской Федерации. - № 30. - ст. 2871. (утратил силу)

1.5. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // Собрание законодательства РФ. - № 4. - Ст. 637.

1.6. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. - № 1 - (часть II). - Ст. 212.

1.7. Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов: постановление Правительства РФ от 01.10.2015 № 1050 // Собрание законодательства РФ. - № 41 (часть III). - Ст. 5661.

1.8. Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов: постановление Правительства РФ от 25.12.2015 № 1440 // Собрание законодательства РФ. - № 2 (часть I). - Ст. 326.

1.9. Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р (ред. от 13.01.2017) // Собрание законодательства. - № 6. - Ст. 1014.

1.10. Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года // режим доступа: <https://www.mkrf.ru> по состоянию на 31.10.2017.

1.11. Рекомендации по подготовке стратегий инвестиционного развития муниципальных образований и паспортов инвестиционной привлекательности: режим доступа: <http://www.tpprf.ru/> по состоянию на 09.11.2017.

1.12. Рекомендации по подготовке стратегий инвестиционного развития муниципальных образований и паспортов инвестиционной привлекательности: режим доступа: <http://www.tpprf.ru/> по состоянию на 09.11.2017.

1.13. Методические рекомендации по выбору объектов программы повышения качества среды моногородов // режим доступа: <http://static.government.ru> по состоянию на 08.11.2017.

1.14. О разработке программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований (вместе с «Методическими рекомендациями по разработке программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований»): приказ Минрегиона РФ от 06.05.2011 № 204.

1.15. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года: режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 04.01.2015.

1.16. О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа: законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2011. № 49-3АО // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.17. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район на период до 2020 года: решение Администрации муниципального образования Ямальский район от 23.04.2009. № 26 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.18. О внесении изменений в постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 11 марта 2009 года № 198: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 8 июня 2010 г. № 497 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.19. Об утверждении методики оценки Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования и методики оценки результативности деятельности органов исполнительной власти муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 11 марта 2009 г. № 199 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.20. Об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования муниципального образования Ямальский район с использованием программно-целевых методов бюджетного планирования и мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 14 февраля 2011 г. № 162// режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.21. О порядке разработки, утверждения и реализации муниципальных целевых программ: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 14 мая 2010 г. № 435// режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.22. Об утверждении перечня муниципальных целевых программ, подлежащих финансированию за счет средств бюджета муниципального образования Ямальский район в 2011 году: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 26 января 2011 г. № 6// режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.23. О назначении ответственных за реализацию окружных и муниципальных целевых программ, подпрограмм в 2011 году на территории муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 31 января 2011 г. № 85 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.24. О разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 09 февраля 2011 г. № 127 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.25. Об оценке эффективности муниципальных целевых программ и оценке результативности муниципальных и ведомственных целевых программ муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 15 марта 2011 года № 270 //

режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.26. Об оценке эффективности муниципальных и ведомственных целевых программ муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 января 2012 года № 47 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.27. О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 октября 2013 №1747 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.28. Об утверждении перечня муниципальных программ муниципального образования Ямальский район: распоряжение Администрации муниципального образования Ямальский район от 20 декабря 2014 №345 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.29. О муниципальных программах (в ред. Постановлений от 15.05.2014 года № 910, от 11.06.2014 года № 1107, от 20.08.2014 года № 1470): постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 октября 2013 года № 1747 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.30. О муниципальных программах муниципального образования Ямальский район: постановление Администрации МО Ямальский район от 18.06.2015 г. № 826 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.31. О внесении изменений в постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 июня 2015 года № 826: постановление Администрации МО Ямальский район от 28.06.2016 г. № 677 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

1.34. О внесении изменений в постановление Администрации муниципального образования Ямальский район от 18 июня 2015 года № 826: постановление Администрации МО Ямальский район от 29.12.2016 г. № 1361 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017).

## 2. Научная литература

2.1. Авцинова А. А. Теоретико-методологические аспекты управления стратегическим развитием муниципальных образований / А. А. Авцинова // № 11 (045), 2012. с. 28 – 35.

2.2. Андриянов С. В. Основы построения системы управления стратегией социально экономического развития муниципального образования / С.В. Андриянов // Общественные и гуманитарные науки.

2.3. Болтунов В. В. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в свете принятия нового законодательства о стратегическом планировании / В. В. Болтунов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — 2015. — № 2. — С. 319-321.

2.4. Винслав Ю. Б. Стратегическое макропланирование и национальная промышленная политика: содержательны ли официальные законопроекты? / Ю. Б. Винслав // Российский экономический журнал. — 2014. — № 3. — С. 3-22.

2.5. Галустов В. У. Совершенствование стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования / В. У. Галустов // Молодой ученый. — 2014. — №3. — С. 388-392.

2.6. Гармаев А.Ю. Развитие стратегического управления муниципальным образованием / А.Ю. Гармаев - дис. на соиск. уч. степени канд. эконом. наук. - М., 2007. 180 с.

2.7. Глазьев С. Ю. Снова к альтернативной системе мер государственной политики модернизации и развития отечественной экономики / С. Ю. Глазьев // Российский экономический журнал. — 2013. — № 3. — С. 3-37.

2.8. Городецкий В. Ф. Актуализация системы стратегического планирования региона с учетом требований Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: тезисы доклада / В. Ф. Городецкий // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: <http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Gorodetskiy.pdf>. (дата обращения 12.09. 2017)

2.9. Давыдова Н., Тимофеева О. Устойчивое развитие города. Вопросы разработки стратегии / Н. Давыдова, О. Тимофеева // Муниципальная экономика - 2014. - № 4. - С.18 - 23.

2.10. Дидык В.В. Стратегическое управление как инструмент устойчивого развития городов севера России / В.В. Дидык // Север промышленный. - 2010. - № 5. - С. 10 - 25.

2.11. Жилкин С.Ф. Формирование системы стратегического планирования комплексного развития города: научные основы / С.Ф. Жилкин // Вестник СамГУ. - 2016. - № 8(48). - С.60–73.

2.12. Закиров И.Д. Формирование стратегии развития муниципального образования как социально-экономической подсистемы региона / И.Д. Закиров Автореф. дисс. канд. экон. н. - Уфа, 2010.

2.13. Залкинд Л.О., Серова Н.А. Применение инструментов стратегического управления в малых городах крайнего севера РФ / Л.О. Залкинд, Н.А. Серова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 4. – С. 144–153.

2.14. Ильченко И. А. Качество среды обитания и качество жизни в контексте проектирования развития муниципального образования / И. А. Ильченко // Вестник таганрогского института управления и экономики. 2015. № 1. С. 107 – 112.

2.15. Кагарманова К. Реализация целевой программы в рамках стратегического плана развития муниципального образования / К. Кагарманова // Городское управление. – 2007. – № 10. – С. 25 – 33.

2.16. Калмыкова Л.Б. Оценка устойчивого социально-экономического развития региона с использованием коэффициентов эластичности / Л.Б. Калмыкова // Экономика, статистика, информатика. Вестник УМО. – 2013. - № 3. - С. 35-39.

2.17. Козловский В.А. Обеспечение устойчивого социально-экономического развития региона / Козловский В.А. // Социально-экономические явления и процессы. 2012. - № 12. - С.131-137.

2.18. Копыченко Г.С. Основы повышения конкурентоспособности муниципальных образований/ Г.С. Галустов // УЭКС. - 2014. - № 6. - С. 21 – 34.

2.19. Косинский П.Д. Особенности устойчивого развития сельских поселений промышленного региона / Косинский П.Д. // Теория и практика. 2013. - № 23. - С. 39-45.

2.20. Крапивин В.А., Мирошкин П.П. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона (на примере Нижегородской области) / В.А. Крапивин, П.П. Мирошкин. - Н. Новгород: ООО Изд-во Пламя, 2012. - 176 с.

2.21. Кузнецова О.П. Региональные аспекты реализации федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / О.П. Кузнецова, В.В.

Кузнецов, В.В. Макаров, Е.А. Юмаев // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. Т. 25. - № 5. - С 758-766.

2.22. Кузнецова О.П. Региональные аспекты реализации федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / О.П. Кузнецова, В.В. Кузнецов, В.В. Макаров, Е.А. Юмаев // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. Т. 25. - № 5. - С 758-766.

2.23. Мескон М. Основы менеджмента / М Мескон., М. Альберт., Ф. Хедоури - 3-е изд. - М.: Вильямс, 2009. - 672 с.

2.24. Миронова О. В. Об институциональных методах и подходах в российской практике межмуниципального сотрудничества / О. В. Миронова // Вестник агту. сер.: экономика. 2015. № 2. С. 57 – 64.

2.25. Муниципальные стратегии: десять лет спустя / под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2011. 136 с.

2.26. Николаева Н. А. Конкурентоспособность города: взгляд зарубежных ученых / Н.А. Николаева // Маркетинг в России и за рубежом. - 2001. - № 6. – С. 11 – 23.

2.27. Окрепилов В. В. Роль экономики качества в стратегическом планировании: тезисы доклада / В. В. Окрепилов // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: <http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Окреpilov.pdf>. (дата обращения 10.10.2017)

2.28. Падиля Сароса Л.Ю. Методические рекомендации по согласованной подготовке и реализации документов планирования развития муниципальных образований. / Л.Ю. Падиля Сароса (руководитель авторского коллектива), Л.В. Перцов, В.Ю. Прокофьев, Э.К. Трутнев, К.В. Холопик, С.А. Крымов – М.: Институт экономики города, 2010. – 112 с.

2.29. Петров И. В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования: тезисы доклада / И. В. Петров // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: [http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf). (дата обращения 12.09.2017)

2.30. Повестка дня на XXI век. Принята на Международной конференции ООН по окружающей среде и развитию (г. Рио-де-Жанейро, 1992 г.) // режим доступа: [www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/index.htm](http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/index.htm) (дата обращения 25.10.2017).

Повестка дня ХАБИТАТ. Принята на Международной конференции ООН по устойчивому развитию населенных пунктов ХАБИТАТ II (г. Стамбул, 1996 г.) // режим доступа: [www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm](http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm) (дата обращения 25.10.2017).

2.31. Погребняков П.В. Географические особенности в принципах стратегического планирования / П.В. Погребняков // Вестник балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2012. – № 1. – С. 139–143.

2.32. Поровская А.Я. Муниципальное образование как объект и субъект стратегического управления на современном этапе развития экономики России / А.Я. Поровская // Экономика. 2016. - № 5. - С.145 – 148.

2.24. Рой О.М. Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований / О.М. Рой // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Выпуск 4. С. 71 – 79.

2.24. Самаруха В. И. Роль финансов в модернизации экономики страны / В. И. Самаруха // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). — 2014. — № 6. — режим доступа: <http://brj-bguep.ru/reader/article.aspx?id=19813> (дата обращения 3.06.2017)

2.25. Серова Н.А. Стратегическое планирование в северных муниципалитетах России / Н.А. Серова // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. - № 4. - С. 201 – 212.

2.26. Сеструхина А.О. Отечественный опыт и зарубежная практика планирования развития муниципального образования / А.О. Сеструхина // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. - Т. 4. - № 4. - С. 130–137.

2.27. Сидоров А.А., Силич М.П. Методические подходы к оценке социально-экономического развития муниципальных образований / А.А. Сидоров, М.П. Силич // Известия томского политехнического университета. 2008. - Т. 313. - № 6. - С. 38 – 44.

2.28. Смирнова О. О. Актуальные вопросы государственного планирования или первые действия «на старте» за полгода после вступления в силу закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / О. О. Смирнова // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). — 2015. — Т. 6. - № 1 (21). — С. 55-58.

2.29. Смирнова О.О. Правовые основы стратегического планирования в РФ / О.О. Смирнова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. - № 2. - С. 106–113.

2.30. Социально ориентированное местное самоуправление: Опыт городов Германии для России // под ред. Б.М. Гринчеля, Н.Е., Костылевой. СПб.: Наука, 1999. С. 55–56.

2.31. Стасишина Р.А. Совершенствование стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования / Р.А. Стасишина // Проблемы современной экономики. - 2010. - № 2. - С.328 - 331.

2.32. Терещенко Н. В. Разработка и реализация стратегических планов социально-экономического развития муниципальных образований / Н. В. Терещенко // режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razrabotka-i-realizatsiya-strategicheskikh-planov-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-munitsipalnyh-obrazovaniy> (дата обращения 10.09. 2017)

2.33. Ткаченко А.Е. Методы стратегического планирования в управлении современным муниципальным образованием / А.Е. Ткаченко // Вестник РУДН. серия: политические науки. – 2010. – № 1. – С. 79–83.

2.34. Тургель И.Д., Батишевская В.Б. Стратегическое территориальное планирование как программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием региона / И.Д. Тургель, В.Б. Батишевская // ЧиновникЪ. - 2004. - № 2.

2.35. Ускова Т. В. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) / Т. В. Ускова, А. Н. Чекавинский // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2014. — № 4 (34). — С. 63-67.

2.36. Формирование стратегии развития и оценка эффективности деятельности муниципальных образований / И. Д. Закиров, И.А. Тажитдинов, В.В. Казаков // Вестн. Томского госуд. ун-та. - 2009. - № 323. - С. 254 - 259.

2.37. Цыбатов В. А. Ситуационное прогнозирование и стратегическое планирование социально-экономического развития региона. Инструменты оперативного принятия решений в условиях жестких ограничений и внешних санкций: тезисы доклада / В. А. Цыбатов, М. А. Ходимчук // XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Санкт-Петербург, 27-28 октября 2014 г. — режим доступа: <http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Khodimchuk,Tsibatov.pdf>. (дата обращения 12.09.2017)

2.38. Шарнин А. В. Алгоритм формирования стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования / А. В. Шарнин // Вестник кемеровского государственного университета. 2014. - № 2 (58) - т. 1. - С. 256 – 260.

2.39. Яшалова Н.Н. Реализация региональной экономической политики в целях обеспечения устойчивого эколого-экономического развития / Н.Н. Яшалова // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. - № 20. - С.33-40.

# Приложения

**Число муниципальных образований (по видам) в Российской Федерации**

По состоя нию на	Муниципальные образования									
	все го	В том числе по типам							поселения	
		Муниципа льные районы	Городские округа		Внутригор одские районы	Внутригор одские территории ГФЗ	все го	В том числе		
			все го	С внутригоро дским делением				городс кие	сельс кие	
1.01.20 08	241 51	1799	521			236	215 95	1734	19861	
1.01.20 09	241 61	1810	507			236	216 08	1745	19863	
1.01.20 10	239 07	1829	512			236	213 30	1739	19591	
1.01.20 11	233 04	1824	515			236	207 29	1733	18996	
1.01.20 12	231 18	1821	517			236	205 44	1711	18833	
1.01.20 13	230 01	1817	518			257	204 09	1687	18722	
1.01.20 14	227 77	1815	520			257	201 85	1660	18525	
1.01.20 15	229 23	1823	535			267	202 98	1644	18654	
1.01.20 16	224 06	1788	563	3	19	267	197 69	1592	18177	
1.01.20 17	223 27	1784	567	3	19	267	196 90	1589	18101	

Составлено по:

[Росстат. База данных показателей муниципальных образований. Характеристика субъектов Российской Федерации по типам муниципальных образований и видам муниципальных учреждений на 1 января 2010 года.](#)

[Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2011 года.](#)

[Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2012 года.](#)

[Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2013 года.](#)

[Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2014 года.](#)

[Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2015 года.](#)

[Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2016 года.](#)

## **SWOT-анализ социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район до 2020 г.<sup>114</sup>**

### **Сильные стороны**

- уникальный природно-ресурсный потенциал Ямальского района, в существенной мере обеспечивающий устойчивое развитие топливно-энергетического комплекса страны в долгосрочной перспективе;
- крупнейшие в стране запасы газа. Значительные запасы нефти и газового конденсата;
- богатые биологические ресурсы. Ямальский район — крупнейший оленеводческий центр автономного округа и России. Обская губа, реки и озера Ямальского района богаты рыбой ценных пород;
- квалифицированные трудовые ресурсы, занятые в традиционных отраслях экономики Ямальского района;
- ключевая геополитическая и геоэкономическая роль Ямальского района в стране и округе, расположенного в арктической зоне Российской Федерации, заключается в наличии выхода на трассу Северного морского пути, имеющего первостепенное значение в освоении Арктики;
- строительство важнейших инфраструктурных объектов - магистрального газопровода и железной дороги - создает условия для начала активного освоения нефтегазовых месторождений полуострова Ямал;
- присутствие на территории района конкурентоспособных на глобальном уровне бизнес-структур в нефте- и газодобыче, транспортировке углеводородов, в строительстве объектов промышленной и транспортной инфраструктуры;
- рост инвестиций;
- создание современной инфраструктуры переработки продукции традиционной экономики;
- наличие коренного населения, ведущего традиционный образ жизни;
- рост численности населения Ямальского района;
- благоприятное состояние окружающей среды;
- активное жилищное строительство;
- стабильная муниципальная исполнительная власть, работающая эффективно и бесконфликтно с основными субъектами экономики;
- потенциал развития экологического туризма;
- стабильная общественно-политическая ситуация.

### **Слабые стороны**

- Удаленность территории от основных транспортных коридоров и рынков;
- суровые природно-климатические условия, предопределяющие высокие издержки производства в нетопливных отраслях экономики Ямальского района;
- высокий уровень бедности;
- высокая доля населения, охваченного мерами социальной защиты;
- высокий уровень экологической уязвимости территории. Высокая уязвимость и низкая способность к самовосстановлению природных комплексов является критичным фактором для коренных малочисленных народов Севера, ведущих традиционный образ жизни;
- низкая инфраструктурная освоенность территории Ямальского района;
- слабая собственная налоговая база;
- низкая экономическая эффективность традиционных отраслей экономики;
- резкие диспропорции в социально-экономическом развитии поселений Ямальского района;

---

<sup>114</sup> Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Ямальский район на период до 2020 года: решение Администрации муниципального образования Ямальский район от 23.04.2009. № 26 // режим доступа: <http://www.mo-yamal.ru/portal/ekonomika/eko/pcmp/294> (дата обращения 15.09.2017) .

- низкий уровень диверсификации структуры экономики с явным доминированием в ней бюджетной сферы и отраслей социального обслуживания населения;
- отсутствие нормального транспортного сообщения между поселениями, обуславливающее слабую интегрированность регионального рынка;
- низкое качество жизни в поселениях района, за исключением Яр-Сале;
- значительные социально-экономические контрасты между уровнем жизни кочующего населения и населения, проживающего в селах;
- высокий уровень младенческой смертности;
- высокий уровень общей заболеваемости;
- низкий уровень развития малого предпринимательства;
- высокая доля занятых в бюджетном секторе;
- плохое техническое состояние жилого и нежилого фонда;
- низкая экономическая эффективность муниципального хозяйства.

### **Возможности**

- реализация проекта ОАО «Газпром» «Программа комплексного освоения месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий» как важнейшей программы стратегического развития Ямальского района и ЯНАО;
- реализация программы компенсационных мероприятий ОАО «Газпром», нацеленной на уменьшение ущерба традиционным отраслям экономики Ямальского района;
- реализация курса на снижение налогового бремени в нефтегазодобыче;
- формирование современной инфраструктуры для развития оленеводства;
- региональная поддержка развития традиционной экономики и традиционного уклада жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера;
- реализация на территории Ямальского района приоритетных национальных проектов позволит повысить качество значимых социальных услуг и эффективность традиционной экономики КМНС.

### **Угрозы**

- ухудшение экологической ситуации;
- снижение оленеемкости пастбищ;
- значительная степень воздействия колебаний конъюнктуры мирового рынка на состояние нефтегазового сектора;
- дефицит местных трудовых ресурсов;
- значительное сокращение численности КМНС, ведущих традиционный образ жизни, в связи с освоением нефтегазовых месторождений полуострова Ямал;
- проблемы с занятостью КМНС, перешедших на оседлый образ жизни;
- низкая инвестиционная привлекательность несырьевых секторов экономики;
- регистрация предприятий, участвующих в освоении нефтегазовых месторождений полуострова Ямал, за пределами района, приводит к уменьшению налоговых поступлений в районный бюджет;
- низкая рентабельность отраслей муниципальной экономики.

**Целевые индикаторы реализации Стратегии социально-экономического развития  
муниципального образования Ямальский район на период до 2020 г. Контрольные  
показатели**

		2007	2013	2020
<b>1. Рост промышленного производства</b>				
1.1.	Добыча нефти, млн. т.	0,0	0,15	0,15
1.2.	Добыча газа, млрд. м3	0,0	68,5	135
1.3.	Добыча газового конденсата, млн. т.	0,0	0,1	0,1
1.4.	Производство электроэнергии, млн. кВт/ч	60,3	532	4200
<b>2. Оптимизация развития аграрно-промышленного комплекса</b>				
2.1. Производство мяса по категориям хозяйств, в убойном весе, тонн				
2.1.1.	Сельскохозяйств енные организации	818	740	450
2.1.2.	Малые формы (в т.ч. хозяйства населения)	798	810	900
2.3.	Производство товарной пищевой продукции из мяса северного оленя, тонн.	755	800	850
2.4.	Численность поголовья олений, тыс. голов	276	240	200
2.5.	Поголовье племенного стада, тыс. голов.	0	16,8	30
2.6.	Количество забойных пунктов, единиц	4	6	8

2.7.	Средний вес сданного на убой оленя, кг	62,6	63	65
2.8.	Количество действующих факторий, ед.	10	11	12
2.9.	Объем продукции сельского хозяйства, произведенной хозяйствами населения, млн. руб.	152,2	190	230
2.10.	Численность коренного населения состоящего в общинах, занимающегося традиционным хозяйствованием	400	900	1500
2.11.	Добыча (вылов) водных биологических ресурсов, тонн	949	1250	1600
2.12.	Производство товарной пищевой рыбной продукции, включая рыбные консервы, тонн	519,5	750	900
2.13.	Среднемесячная заработная плата занятых традиционными видами деятельности, тыс. руб.	10	27	50
<b>3. Развитие транспортной инфраструктуры</b>				
3.1.	Густота автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, км на 1000 км <sup>2</sup>	0,0	6,2	11,4

3.2.	Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием, км	0,0	912	1 687
3.3.	Протяженность железных дорог, км	0,0	530	669
3.4.	Протяженность магистральных газопроводов, км	0,0	338	1 057
<b>4. Развитие жилищно-коммунального хозяйства</b>				
4.1.	Средний уровень износа объектов коммунальной инфраструктуры, %	55,0	42	26,0
4.2.	Доля централизованного электроснабжения, %	0,0	30	100,0
4.3.	Жилая площадь, оборудованная газом, % общей площади жилого фонда	28,3	45	80,0
<b>5. Градостроительное развитие</b>				
5.1.	Площадь жилищ в среднем на одного жителя, м <sup>2</sup>	12,7	17,0	22,0
5.2.	Ежегодные объемы строительства жилья, тыс. кв. м	11,2	22,9	21,1
<b>6. Развитие социальной сферы</b>				
6.1.	Обеспеченность врачами на 10 тыс. населения	35,4	37	41,0
6.2.	Обеспеченность больничными койками на 10 тыс. населения	110,3	97,6	97,6

6.3.	Обеспеченность амбулаторно-поликлиническими учреждениями, посещений в смену на 10 тыс. населения	153,5	160	181,5
6.4.	Суммарные инвестиции в развитие социально-экономической инфраструктуры, млн. руб.	721*	3500	28243
6.5.	Доля расходов на ЖКХ в структуре расходов бюджета, %	26,2	28	30
6.6.	Доля расходов на образование в структуре расходов бюджета, %	23	22	20
6.7.	Доля расходов на здравоохранение и спорт в структуре расходов бюджета, %	7	8	10
6.8.	Доля расходов на социальную политику в структуре расходов бюджета, %	9,7	8,5	7
<b>7. Охрана окружающей среды и рациональное природопользование</b>				
7.1.	Доля площади ООПТ от общей площади района, %	13,0	13,0	15,3
7.2.	Удельный вес рекультивированных земель от общей площади нарушенных земель, %	0,0	8,5	20,0

7.3.	Объем инвестиций в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды, млн. руб.	438,7	700	1 200
<b>8. Повышение качества жизни</b>				
8.1.	Среднедушевые доходы населения, тыс. руб.	11,4	23,0	45,0
8.2.	Среднемесячная заработная плата, тыс. руб.	24,1	50,0	96,0
8.3.	Уровень зарегистрированной безработицы, %	4,2	3,2	2,1
8.4.	Доля занятого населения, получающего заработную плату выше величины прожиточного минимума, %	100,0	100,0	100,0
8.5.	Индекс качества жизни	0,558	0,604	0,640
8.6.	Покупательная способность среднедушевых доходов населения, раз	1,8	2,3	2,8
<b>9. Повышение уровня здоровья населения</b>				
9.1.	Доля граждан, получивших высокотехнологичную медицинскую помощь, %	100	100	100
9.2.	Ожидаемая продолжительность жизни	50,0	52,0	56,0

	коренного населения, лет			
9.3.	Уровень младенческой смертности, на 1000 родившихся	27,1	18,0	13,5
9.4.	Туберкулез (впервые выявленный) на 100 тыс. населения	167,7	120,0	70,0
9.5.	Доля расходов на здравоохранение и физическую культуру в общем объеме бюджетных расходов, %	7,0	8	10,0
<b>10. Развитие малого предпринимательства</b>				
10.1	Количество малых предприятий	3	14	20
10.2	Доля продукции малых предприятий в нетопленых отраслях экономики	2,3	10	17

**План мероприятий по предупреждению и ликвидации негативных влияний и последствий финансового кризиса на территории муниципального образования Ямальский район**

№ п/п	План мероприятий	Срок исполнения	Ответственные
<b>Поддержка рынка труда и социальная поддержка граждан</b>			
1.	Участие в реализации Плана действий Правительства РФ по поддержке рынка труда и социальной поддержке граждан	постоянно	ГУ Центр занятости населения Ямальского района
2.	Осуществление еженедельного мониторинга рынка труда по Ямальскому району	еженедельно	ГУ Центр занятости населения Ямальского района
3.	Организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации безработных граждан по профессиям, востребованным на рынке труда ЯНАО	постоянно	ГУ Центр занятости населения Ямальского района
4.	Реализация окружной целевой программы содействия занятости населения ЯНАО на территории муниципального образования Ямальский район, в том числе: * заключение соглашений, договоров с работодателями по организации общественных работ, дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы (женщин, граждан из числа КМНС, молодежи в возрасте 16-25 лет, длительно безработных граждан); * софинансирование из средств местного бюджета мероприятий по трудоустройству безработных граждан.	В течение 2009 года	ГУ Центр занятости населения Ямальского района
	Информирование населения и работодателей о положении на рынке труда	постоянно	ГУ Центр занятости населения Ямальского района

6.	Предоставление государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда в рамках «Клуба ищущих работу по двум направлениям:  обучение навыкам активного поиска работы;  содействие самозанятости безработных граждан, обучение основам предпринимательской деятельности	В течение 2009 года	ГУ Центр занятости населения Ямальского района
7.	Предоставление информации о высвобождении работников учреждений, предприятий района в ГУ Центр занятости населения Ямальского района	еженедельно	Муниципальные предприятия и учреждения
<b>Поддержка финансово-бюджетной системы</b>			
8.	Разработка и реализация комплекса мер направленных на увеличение доходов местного бюджета	Департамент финансов Управление экономики	
9.	Проведение мероприятий по экономии бюджетных средств в результате: оптимизации сети бюджетных учреждений, структуры бюджетных расходов и фонда оплаты труда	постоянно	Главные распорядители бюджетных средств
10.	Выполнение муниципальных функций в пределах утвержденных объемов бюджетных ассигнований, не допуская принятия новых и увеличения существующих бюджетных обязательств	постоянно	Главные распорядители бюджетных средств
11.	Разработка нормативов использования бюджетных средств на материально-техническое обеспечение учреждений	1 квартал 2009 года	Главные распорядители бюджетных средств
12.	Разработка и утверждение порядка учета мониторинга кредиторской задолженности муниципальных предприятий и автономных учреждений	Март 2009 года	Департамент финансов

13.	Мониторинг кредиторской задолженности муниципальных предприятий и автономных учреждений	ежеквартально	Департамент финансов
14.	Проведение еженедельного мониторинга финансовой и банковской системы муниципального образования Ямальский район	еженедельно	Департамент финансов, управление экономики
<b>Поддержка отраслевой экономики</b>			
<b>Реальный сектор экономики</b>			
15.	Осуществление еженедельного мониторинга рынка продовольствия, динамики стоимости продуктов народного потребления, тарифов на товары и платные услуги.	еженедельно	Управление муниципального заказа и торговли, Управление экономики
16.	Мониторинг деятельности предприятий, которым предоставляется государственная поддержка	ежемесячно	Управление экономики, Управление по делам МНС
17.	Перезаключение договоров с основными землепользователями в части уменьшения сроков арендных платежей	1 квартал 2009 года	Управление природно-ресурсного регулирования
<b>Строительство</b>			
18.	Осуществление еженедельного мониторинга ситуации в строительной отрасли	еженедельно	МУ «Ямальская Служба заказчика»
19.	Установление жесткого контроля над соблюдением сроков погашения обязательств по дебиторской и кредиторской задолженности	постоянно	МУ «Ямальская Служба заказчика»
<b>Жилищно-коммунальное хозяйство</b>			
20.	Обеспечение стабильности функционирования систем жизнеобеспечения	постоянно	Управление ЖКК и энергетики
21.	Проведение энергетических обследований, разработка мероприятий по энерго- и ресурсосбережению	В течение года	Управление ЖКК и энергетики

22.	Осуществление ежемесячного мониторинга показателей финансово-хозяйственной деятельности муниципальных предприятий муниципального образования Ямальский район, анализ дебиторской, кредиторской задолженности	ежемесячно	Управление ЖКК и энергетики
23.	Анализ и оптимизация расходов производства предприятий ЖКК	Апрель-май 2009 года	Управление ЖКК и энергетики Управление экономики
24.	Установление жесткого контроля над соблюдением сроков погашения обязательств по дебиторской и кредиторской задолженности		Предприятия ЖКК
<b>Агропромышленный комплекс</b>			
25.	Формирование минимально необходимой месячной потребности в денежных средствах для финансирования первоочередных расходов	ежемесячно	Руководители предприятий АПК, финансово-экономические службы предприятий АПК
26.	Корректировка производственно-финансового плана на 2009 год и прогноза поступлений денежных средств с учетом утвержденных объемов государственной поддержки из бюджетов всех уровней и в соответствии с заключенными договорами поставок продукции заготовительным, торгующим организациям и прочим покупателям	1 квартал 2009 года	Руководители предприятий АПК, финансово-экономические службы предприятий АПК
27.	Анализ документов (кадровая политика, формы и системы оплаты труда различных категорий персонала, положения или приказы о применении неэкономического стимулирования, положения об оценке персонала, аттестации), с оценкой соответствия существующей системы мотивации труда принципам эффективного управления персоналом и при необходимости ее совершенствование	1 квартал 2009 года	Руководители предприятий АПК
28.	Инвентаризация всех имеющихся на предприятии запасов сырья, готовой продукции, товарно-материальных ценностей, основных средств по формированию годового плана материально-технического снабжения предприятия	1 квартал 2009 года	Руководители предприятий АПК

29.	Разработка программы по снижению издержек производства, сокращению непроизводительных расходов и потерь, введению контролю по использованию ресурсов	1 квартал 2009 года	Руководители предприятий АПК, финансово-экономические службы предприятий АПК
30.	Формирование ежемесячной информации о состоянии денежных потоков	ежемесячно	Руководители предприятий АПК, финансово-экономические службы предприятий АПК
31.	Установление жесткого контроля над соблюдением сроков погашения обязательств по дебиторской и кредиторской задолженности	ежемесячно	Руководители предприятий АПК, финансово-экономические службы предприятий АПК
32.	Формирование ежемесячной информации по финансово-экономическому анализу и оценке деятельности предприятий и его структурных подразделений	ежемесячно	Руководители предприятий АПК, финансово-экономические службы предприятий АПК
33.	Разработка мероприятий по привлечению дополнительных источников по поступлению денежных средств на предприятие	ежемесячно	Руководители предприятий АПК
34.	Реализация муниципальных целевых программ: «Поддержка малых форм хозяйствования в оленеводстве на территории муниципального образования Ямальский район на 2009-2011 годы»  «Повышение экономической эффективности деятельности муниципальных рыбодобывающих предприятий муниципального образования Ямальский район на 2009-2011 годы»	Ноябрь-декабрь 2009 года Ноябрь-декабрь 2009 года	Отдел АПК Администрации муниципального образования Ямальский район, МП по забою оленей «Ямальские олени» Отдел АПК Администрации муниципального образования Ямальский район, рыбодобывающие предприятия

<b>Малый бизнес</b>			
35.	Реализация мероприятий муниципальной целевой программы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании Ямальский район на 2008-2010 годы»	постоянно	Управление экономики
36.	Рассмотрение вопроса об увеличении на 2009-2010 годы финансирования МЦП развития малого бизнеса в части компенсации части процентов по кредитам, полученным субъектами малого и среднего предпринимательства	1 квартал 2009 года	Департамент финансов, управление экономики
<b>Информационная открытость органов власти</b>			
37.	Организация и проведение актуального интервью Главы муниципального образования Ямальский район с участие средств массовой информации	ежеквартально	Управление информационной политики
38.	Проведение встреч исполнительных органов власти с трудовыми коллективами или организация проведения актуальных интервью с участием средств массовой информации	ежемесячно	Управление информационной политики, департамент финансов, ГУ Центр занятости населения Ямальского района