

Фонд «Институт экономики города»

**Оценка соответствия стратегии основным
тенденциям развития муниципального
образования**

Аналитический отчет

(подготовлен за счет средств Целевого капитала
Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2019

Оглавление

Введение.....	3
1. Виды оценки содержания муниципальной стратегии социально-экономического развития	5
2. Оценка соответствия стратегии основным тенденциям развития муниципального образования на примере 4 муниципальных образований ...	13
2.1. Липецк.....	13
2.2. Ставрополь	23
2.3. Томск.....	30
2.4. Смоленск.....	36
3. Выводы.....	43
Заключение	48

Введение

Настоящее исследование продолжает исследования в области методического обеспечения оценки проектов документов стратегического планирования муниципальных образований, проведенные за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города» в 2018-2019 гг.

В 2018 г. Фондом «Институт экономики города» была разработана пилотная методика оценки качества стратегического планирования на муниципальном уровне. Разработанная методика была апробирована на примере 10 муниципальных образований, представляющих 6 субъектов Российской Федерации. Результаты данного исследования представлены в отчетах «Совершенствование стратегического планирования на муниципальном уровне» и «Рекомендации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования муниципальных образований, структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований».

В 2019 г. в рамках методики оценки качества стратегического планирования на муниципальном уровне была разработана методика оценки содержания муниципальной стратегии социально-экономического развития на предварительной стадии ее реализации. Методика была апробирована на примере двух муниципальных образований (городских округов Липецк и Ставрополь). Результаты данной работы представлены в отчете «Разработка методики оценки проектов стратегий муниципальных образований/хода реализации принятых стратегий с точки зрения их конечных результатов».

Представленная в указанном отчете методика оценки содержания муниципальной стратегии носит «модульный» характер: предполагалось ее дальнейшее развитие за счет дополнения новыми компонентами. Исследование, результаты которого представлены в настоящем отчете, дополняет разработанную методику компонентом оценки соответствия муниципальной стратегии социально-экономического развития основным тенденциям развития муниципального образования.

Таким образом, целью настоящего исследования являлась доработка методики оценки содержания муниципальной стратегии социально-экономического развития в части оценки соответствия стратегии основным тенденциям развития муниципального образования.

В рамках исследования были поставлены следующие задачи:

- разработка метода оценки соответствия муниципальной стратегии социально-экономического развития текущим и ожидаемым тенденциям развития муниципального образования;
- апробация разработанного метода на примере четырех муниципальных образований (городских округов Липецк, Ставрополь, Томск и Смоленск).

1. Оценка соответствия стратегии основным тенденциям развития муниципального образования в контексте оценки содержания муниципальной стратегии социально-экономического развития

Оценка содержания муниципальной стратегии социально-экономического развития – один из видов оценки качества стратегического планирования, позволяющий в общем случае ответить на вопрос: «Насколько грамотно (качественно) разработана стратегия?». Данный вид оценки может проводиться на предварительной и промежуточной стадиях стратегического планирования.

Объектом оценки содержания муниципальной стратегии является комплекс документов стратегического планирования, определенных Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В первую очередь это т.н. плановые документы – стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития. Но в рамках отдельных компонентов оценки содержания стратегии анализируются также иные документы стратегического планирования: муниципальные программы, долгосрочный и среднесрочный прогноз социально-экономического развития муниципального образования.

В свою очередь, в рамках оценки содержания муниципальных стратегий социально-экономического развития можно выделить ряд компонентов, для каждого из которых могут быть сформулированы свои вопросы (подвопросы) оценки (табл. 1).

Таблица 1 – Компоненты оценки содержания муниципальной стратегии социально-экономического развития

№	Аспект оценки	Вопросы оценки	Комментарий
1.	Сроки действия и даты утверждения документов стратегического планирования	Оптимально ли соотносятся сроки действия и даты утверждения стратегии, плана мероприятий по реализации стратегии и муниципальных программ?	Оценивается взаимная согласованность сроков действия анализируемых документов стратегического планирования и дат их утверждения
2.	Элементы системы целеполагания документов стратегического планирования	Оптимально ли сформирована иерархия системы целеполагания?	Выявляется наличие избыточных элементов системы целеполагания или, напротив, недостаток «звеньев» в данной иерархии. «Нестандартные» структурные элементы оцениваются с точки зрения обоснованности и логичности включения их в общую систему
		Корректно ли сформулированы элементы системы целеполагания?	Под корректностью понимается отсутствие дублирования и пересечений между разными направлениями, целями, задачами и мероприятиями, единообразие примененных формулировок
		Акцентированы ли в стратегии приоритеты развития муниципального образования?	Оценивается, содержатся ли в системе целеполагания стратегии приоритеты развития муниципального образования или исповедуется принцип «равномерного продвижения» по всему кругу задач
		В какой степени стратегия ориентирована на текущую деятельность, а в какой – на развитие?	Оценивается содержание целей, задач и мероприятий стратегии на предмет их ориентации на решение текущих задач либо на инновационные решения, работающие на развитие муниципального образования
		Раскрывают ли элементы системы целеполагания нижних уровней содержание элементов системы целеполагания высших уровней?	Оценивается «развертываемость» главной цели по направлениям, направлений – по целям, целей – по задачам и т.д. Выявляется наличие задач, излишних в контексте достижения цели, и мероприятий, не работающих на решение задач и пр., и, напротив, недостаточность поставленных задач для достижения цели и пр.

№	Аспект оценки	Вопросы оценки	Комментарий
		Наблюдается ли взаимное соответствие содержания документов стратегического планирования?	Выявляются расхождения в составе и формулировках направлений, целей, задач и пр. между стратегией и планом мероприятий по реализации стратегии, а также в характере «подключения» муниципальных программ к задачам стратегии и мероприятиям плана мероприятий по реализации стратегии
3.	Ожидаемые результаты и/или показатели реализации документов стратегического планирования и их целевые значения	Позволяют ли ожидаемые результаты и показатели реализации стратегии получить адекватное представление о результатах решения задач и достижения целей стратегии?	Оценивается степень достаточности / избыточности показателей и формулировок ожидаемых результатов для характеристики результатов решения задач и достижения целей, а также взаимное соответствие ожидаемых результатов и характеризующих их показателей
		Соблюден ли в системе показателей реализации документов стратегического планирования баланс показателей различных типов?	Оценивается общее соотношение показателей различных типов в системе показателей реализации стратегии и муниципальных программ и соотнесенность показателей данных типов с целями, задачами и мероприятиями
		Соответствуют ли показатели и их целевые значения, указанные в плане мероприятий по реализации стратегии, показателям и их целевым значениям, указанным в стратегии?	Выявляются и интерпретируются расхождения в составе и формулировках показателей и в их целевых значениях между стратегией и планом мероприятий по реализации стратегии
		Соответствуют ли целевые значения показателей реализации стратегии основным тенденциям развития муниципального образования?	Выявляются и интерпретируются расхождения между целевыми значениями показателей реализации стратегии и значениями аналогичных показателей, содержащихся в долгосрочном и (или) среднесрочном прогнозе социально-экономического развития муниципального образования, и фактическими значениями

Разработанная и апробированная ранее методика оценки содержания муниципальной стратегии включала в себя большинство указанных в таблице компонентов, за исключением последнего. В настоящем исследовании разработан и апробирован метод оценки по данному компоненту, завершающий формирование методики оценки содержания муниципальной стратегии, а именно *оценка соответствия стратегии основным тенденциям развития муниципального образования*.

На рисунке 1 схематически показано иерархическое соотношение видов и компонентов оценки.

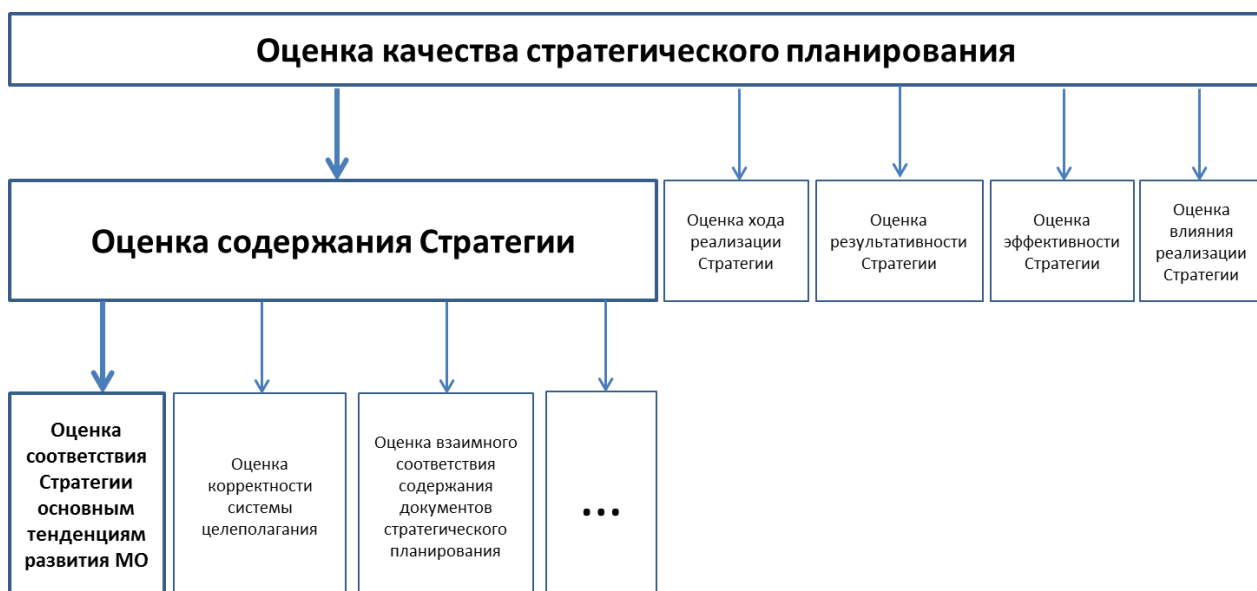


Рисунок 1 – Соотношение видов и компонентов оценки

Говоря об основных тенденциях развития муниципального образования, целесообразно различать текущие и ожидаемые (прогнозируемые) тенденции. Текущие тенденции отражаются динамикой фактических значений основных показателей социально-экономического развития муниципального образования, ожидаемые тенденции – значениями данных показателей, установленными в действующих прогнозах социально-экономического развития.

Таким образом, методом оценки в данном случае является сравнительный анализ. Предметом анализа выступают:

- с одной стороны, целевые значения показателей социально-экономического развития, приведенные в плановых документах стратегического планирования;
- с другой стороны, прогнозные значения аналогичных показателей, содержащиеся в прогнозных документах стратегического планирования: долгосрочном и среднесрочном прогнозе социально-экономического развития (оценка соответствия ожидаемым тенденциям), и фактически достигнутые значения аналогичных показателей (оценка соответствия текущим тенденциям).

Под «аналогичными показателями» понимаются показатели, значения которых представлены хотя бы в двух из четырех рассматриваемых видов документов стратегического планирования, и которые в данных документах:

- полностью идентичны по формулировке и единицам измерения, либо различаются деталями формулировки, не влияющими на их физический смысл;
- могут быть легко приведены во взаимное соответствие (например, путем изменения размерности или перевода из абсолютных в удельные и наоборот).

Значения данных показателей рассматриваются в динамике за ряд лет, в зависимости от горизонта планирования и прогнозирования, установленных в соответствующем муниципальном образовании.

За критерий соответствия стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии *ожидаемым* тенденциям развития муниципального образования целесообразно принять отношение целевых значений показателей социально-экономического развития, заложенных в стратегию и план мероприятий, к значениям аналогичных показателей, содержащимся в долгосрочном или среднесрочном прогнозе. Представляется, что данное отношение должно составлять не менее 1 для показателей позитивного характера (рост которых свидетельствует об улучшении социально-экономической ситуации) и не более 1 для показателей негативного

характера (рост которых свидетельствует об ухудшении социально-экономической ситуации).

Такой подход продиктован следующими соображениями. Поскольку прогнозные документы стратегического планирования разрабатываются и принимаются в едином комплексе с плановыми документами, логично требовать от них полного взаимного соответствия. Вместе с тем, допустимой можно признать и ситуацию, когда разработчики стратегии и/или плана мероприятий по реализации стратегии закладывают темпы роста показателей социально-экономического развития, превышающие ожидаемые согласно прогнозам. Такое решение может быть, конечно, и неоправданным, но оценить степень его оправданности «извне» не представляется возможным.

Заведомо же неприемлемым представляется закладывание в стратегию темпов роста, уступающих прогнозным, или равных прогнозным. Это фактически обесмысливает стратегическое планирование как таковое: получается, что потенциально возможное долгосрочное развитие подменяется стагнацией, а то и деградацией.

При этом надо иметь в виду, что существенные расхождения между темпами роста значений показателей, заложенными в стратегию и прогноз, могут объясняться недостатками как стратегии, так и прогноза. Как стратегия может быть недостаточна амбициозна, так и прогнозные ориентиры могут быть неадекватно завышены – например, в силу некритического воспроизведения ориентиров, содержащихся в региональных прогнозах социально-экономического развития. Результаты анализа могут позволить выдвинуть гипотезу о причинах зафиксированных расхождений.

В свою очередь, за критерий соответствия стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии *текущим* тенденциям развития муниципального образования принимается отношение целевых значений показателей данных документов к фактически достигнутым значениям аналогичных показателей социально-экономического развития. В данном случае, на наш взгляд, более показателен не факт превышения или

непревышения целевых значений над фактическими, а степень отклонения первых от вторых. Представляется, что указанное отношение должно укладываться в диапазон 0,9-1,1. Если наблюдаемое отношение выбивается из данного диапазона в большую сторону, это означает, что Стратегия на данном этапе в части задач, нацеленных на изменение значения этого показателя, не выполняется. Если же отношение выбивается в меньшую сторону, т.е. стратегические ориентиры оказываются досрочно превзойдены, это может свидетельствовать о недостаточно амбициозном подходе к выбору целевых значений и целесообразности пересмотра этих значений.

Если в муниципальном образовании разрабатываются оба вида прогноза, важно сравнить значения, указанные в стратегии и плане мероприятий по реализации стратегии, со значениями, фигурирующими в каждом из прогнозов. Тем самым оценке подвергнется и степень взаимного соответствия прогнозов. Более того, поскольку среднесрочный прогноз, как правило, разрабатывается ежегодно на 3 года по системе «скользящего планирования», в число объектов анализа целесообразно включать не только актуальный на текущий момент прогноз, но и как минимум два предыдущих. Это позволит оценить степень и направленность корректировки прогнозных ориентиров по мере реализации стратегии: именно среднесрочный прогноз социально-экономического развития как наиболее гибкий инструмент в первую очередь реагирует на изменения внешней среды.

Если прогноз инвариантен, т.е. разрабатывается в нескольких вариантах (как правило, «минимальном», «среднем» и «максимальном»¹, реже – «минимальном» и «максимальном»), темпы изменения значений показателей социально-экономического развития, заложенные в стратегию (план мероприятий по реализации стратегии), сравниваются с темпами изменения значений показателей, предусмотренными средним и максимальным вариантами прогноза.

¹ Их названия на практике могут быть различными, например, консервативный, базовый и целевой варианты сценария.

Таким образом, в «максимальном» варианте сравнительному анализу и оценке подвергаются следующие объекты:

1. стратегия социально-экономического развития;
2. план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития;
3. долгосрочный прогноз социально-экономического развития:
 - по 1 варианту;
 - по 2 варианту;
 - по 3 варианту;
4. актуальный среднесрочный прогноз социально-экономического развития:
 - по 1 варианту;
 - по 2 варианту;
 - по 3 варианту;
5. среднесрочный прогноз социально-экономического развития на предыдущий прогнозный период:
 - по 1 варианту;
 - по 2 варианту;
 - по 3 варианту;
6. среднесрочный прогноз социально-экономического развития на предшествующий предыдущему прогнозный период:
 - по 1 варианту;
 - по 2 варианту;
 - по 3 варианту;
7. фактические значения показателей социально-экономического развития, зафиксированные в доступных статистических базах данных.

В каждом конкретном случае однако данный перечень с высокой вероятностью будет короче в силу отсутствия у муниципального образования

того или иного вида документов стратегического планирования (чаще всего это один из видов прогноза) либо отсутствия инвариантности прогнозов.

Все документы, за исключением п. 5-6, рассматриваются в их актуальных на момент проведения анализа версиях. За актуальные принимаются версии, размещенные на портале ГАИС «Управление»² либо на официальном сайте соответствующих муниципальных образований.

Фактические значения показателей иногда включаются в актуальную версию среднесрочного прогноза социально-экономического развития. В других случаях соответствующие данные могут быть получены из открытых баз статистических данных, в первую очередь – Базы данных муниципальных образований Росстата³.

Далее рассмотрим соответствие стратегии и плана мероприятий по реализации стратегии основным тенденциям развития муниципального образования на примере двух городских округов, ранее проанализированных на предмет оценки качества стратегического планирования – Липецка и Ставрополя, а также двух дополнительно отобранных городских округов – Томска и Смоленска. Во всех этих муниципальных образованиях действующие стратегии социально-экономического развития были утверждены в 2016 г. и вступили в действие в 2017 г.

2. Оценка соответствия стратегии основным тенденциям развития муниципального образования на примере 4 муниципальных образований

2.1. Липецк

В Липецке с 2017 г. действует «Стратегия социально-экономического развития города Липецка до 2035 года»⁴ (далее по тексту подраздела – Стратегия). Актуальным планом мероприятий по реализации стратегии

² <http://gasu.gov.ru/stratdocuments>

³ <https://www.gks.ru/storage/mediabank/munst.htm>

⁴ Утв. решением Липецкого городского Совета депутатов от 2 августа 2016 г. № 204.

является «План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Липецка в 2018-2020 годах»⁵ (далее по тексту подраздела – План мероприятий).

В Липецке разрабатываются как долгосрочный, так и среднесрочный прогноз социально-экономического развития, включающие в себя аналогичный набор показателей социально-экономического развития.

Актуальным долгосрочным прогнозом является «Прогноз социально-экономического развития города Липецка на долгосрочный период до 2024 г.»⁶ (таким образом, он покрывает лишь около трети срока реализации Стратегии). Он выполнен в двух вариантах: базовом (далее – долгосрочный прогноз-1) и консервативном (далее – долгосрочный прогноз-2) и содержит прогнозные значения показателей социально-экономического развития города Липецка на каждый год за период 2019-2024 гг.

Среднесрочный прогноз социально-экономического развития в Липецке разрабатывается раз в год с горизонтом планирования на три года вперед (принцип «скользящего планирования»), что соответствует периоду, на который принимается План мероприятий. В отличие от долгосрочного прогноза, среднесрочный прогноз является одновариантным.

Актуальным среднесрочным прогнозом является «Прогноз социально-экономического развития города Липецка на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»⁷. Кроме того, для выявления динамики и направленности корректировки прогнозных значений целесообразно рассмотреть также утративший актуальность «Прогноз социально-экономического развития города Липецка на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»⁸. В рамках данного прогноза значения показателей на 2018 г. являются уже не прогнозными (оценочными), а фактически достигнутыми, и их уровень служит ориентиром для корректировки прогнозных значений. Прогноз

⁵ Утв. постановлением Администрации города Липецка от 13 июля 2018 г. № 1186.

⁶ Утв. постановлением Администрации города Липецка от 27 июля 2018 г. № 1286.

⁷ Одобрен решением Коллегии администрации города Липецка от 23 октября 2019 г. № 5/2.

⁸ Одобрен решением Коллегии администрации г. Липецка от 24 октября 2018 г. № 10/2.

социально-экономического развития города Липецка на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов в открытом доступе отсутствует.

В Стратегии целевые значения социально-экономических показателей приведены на 2015, 2020, 2025, 2030 и 2035 годы. Таким образом, только целевые значения на 2020 г. могут быть сопоставлены со значениями аналогичных показателей среднесрочного и долгосрочного прогнозов и Плана мероприятий.

В таблице 2 приведены показатели Стратегии, имеющие аналоги среди показателей Плана мероприятий и прогноза социально-экономического развития. Следует отметить, что не все показатели Стратегии представлены в Плане мероприятий и наоборот, что было отмечено в отчете «Разработка методики оценки проектов стратегий муниципальных образований/хода реализации принятых стратегий с точки зрения их конечных результатов».

Таблица 2 – Показатели Стратегии и аналогичные им показатели Плана мероприятий и прогноза социально-экономического развития

№	Показатель Стратегии	Аналогичный показатель Плана мероприятий	Аналогичный показатель прогноза социально-экономического развития
1.	Численность населения, тыс. чел.	–	Численность постоянного населения (на конец года), тыс. чел.
2.	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными	–	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными

№	Показатель Стратегии	Аналогичный показатель Плана мероприятий	Аналогичный показатель прогноза социально- экономического развития
	силами, по видам деятельности, относящимся к промышленному производству, млрд руб.		силами, по видам деятельности, относящимся к промышленному производству, млрд руб.
3.	Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	Объем инвестиций в основной капитал, млн руб.
4.	Количество субъектов малого и среднего предпринимательства (с учетом ИП), ед.	Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения, ед.	Количество малых и средних предприятий (юр. лица), ед. Количество индивидуальных предпринимателей, ед.
5.	Оборот розничной торговли, млрд руб.	–	Оборот розничной торговли, млн руб.
6.	Ввод в действие жилых домов, в том числе индивидуальных жилых домов, кв. м	–	Ввод в действие жилых домов, кв. м

Анализ целевых значений данных показателей показывает наличие расхождений между ними во всех рассмотренных документах стратегического планирования.

В отношении численности населения расхождения относительно невелики. В Стратегии численность населения города на 2020 год была установлена на уровне, превышающем уровень долгосрочного прогноза-1 на 0,8% и уровень долгосрочного прогноза-2 на 0,9%. При этом уровень прогноза на 2019-2021 гг. был аналогичен уровню долгосрочного прогноза-1.

Однако при разработке прогноза на 2020-2022 гг. было выявлено превышение оценочной численности населения в 2018 г. над фактической, и прогнозное значение показателя было скорректировано в сторону еще большего снижения. В Стратегию и в долгосрочный прогноз изменения при этом внесены не были, и разрыв «стратегического» значения на 2020 год с максимальным прогнозным составил уже более 1% (рис. 2).

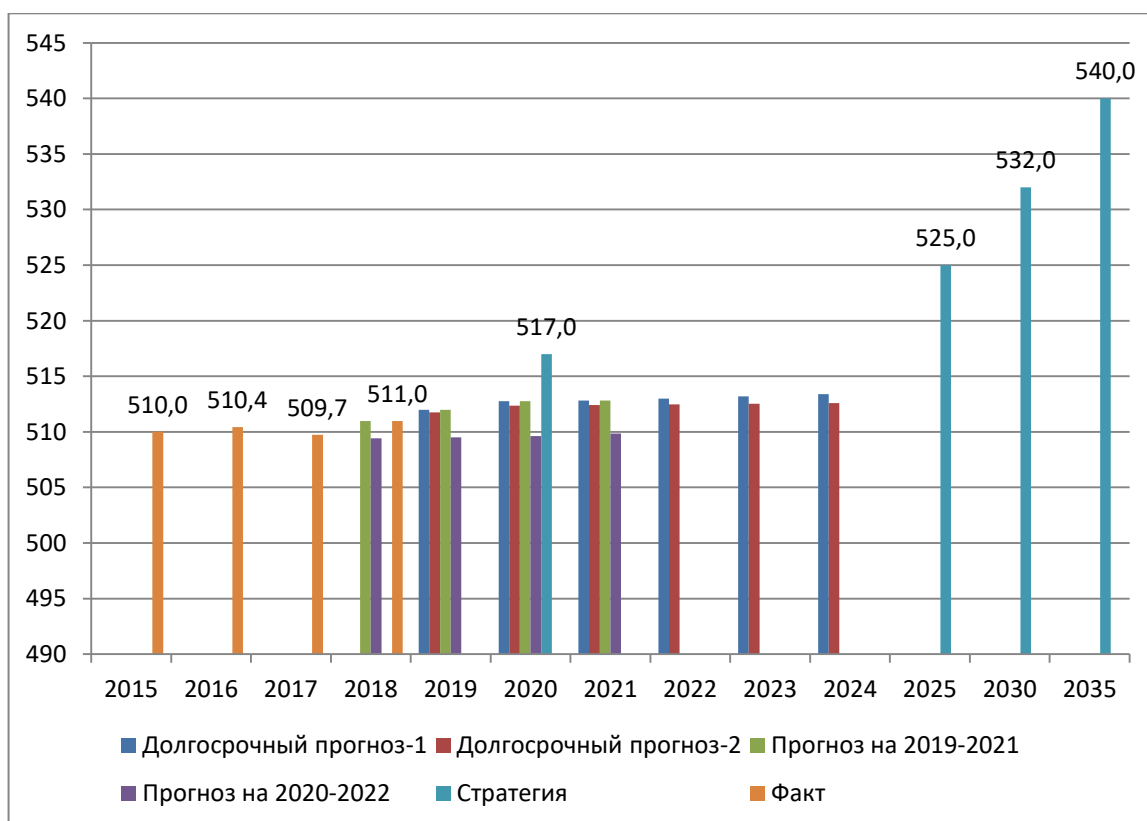


Рисунок 2 – Целевые значения численности постоянного населения Липецка согласно Стратегии, прогнозам социально-экономического развития и фактическим данным на 2015-2017 гг., тыс. чел.

В части числа субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения указанное в Стратегии целевое значение изначально находилось между прогнозными значениями согласно долгосрочному прогнозу-1 (оно же прогнозное значение прогноза на 2019-2021 гг.) и долгосрочному прогнозу-2 (рис. 3). Однако при разработке прогноза на 2020-2022 гг. это значение также подверглось корректировке в сторону снижения ниже уровня долгосрочного прогноза-2, что увеличило его отставание от стратегического значения.

Обращает также на себя внимание несовпадение целевых значений, установленных в Стратегии и Плане мероприятий, что является серьезным недостатком системы документов стратегического планирования: показатели Стратегии и Плана мероприятий, как и их целевые значения, должны быть абсолютно идентичными (см. отчет «Разработка методики оценки проектов стратегий муниципальных образований/хода реализации принятых стратегий с точки зрения их конечных результатов»).

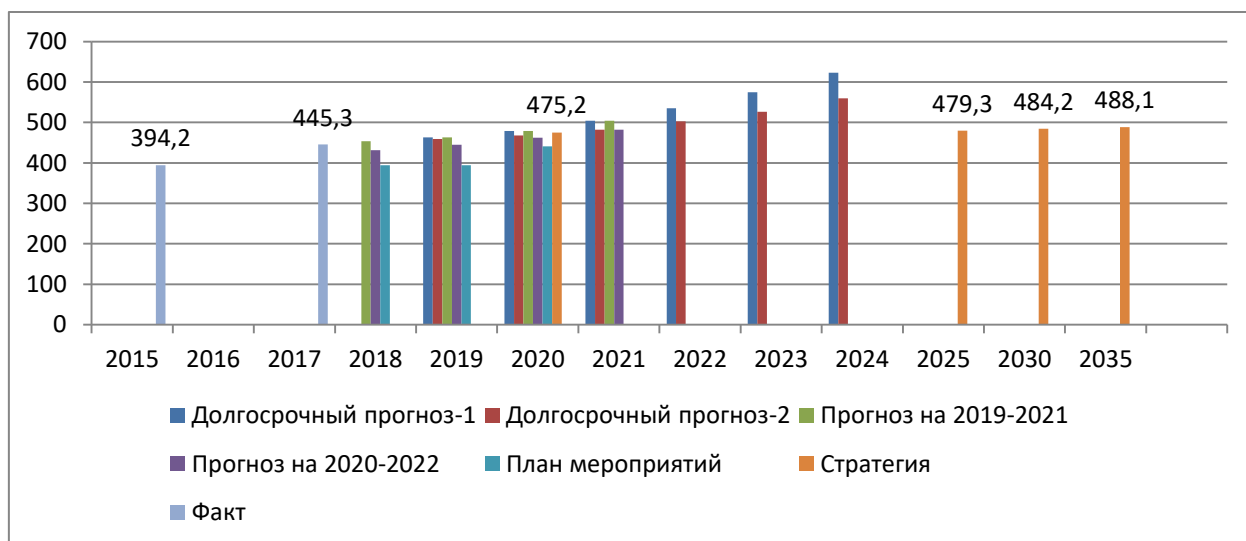


Рисунок 3 – Целевые значения числа субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения согласно Стратегии, Плану мероприятий и прогнозам социально-экономического развития

Напротив, целевые значения показателя ввода в действие жилых домов при разработке прогноза на 2020-2022 гг. были повышены по сравнению с прогнозом на 2019-2021 гг., несмотря на то, что фактическое значение за 2018 год оказалось даже ниже запланированного (рис. 4). Соответствие показателю Стратегии при этом, тем не менее, достигнуто не было: если в прогнозе на 2018-2021 гг. целевое значение данного показателя на 2020 г. значительно (на 1/3) уступало значению, установленному в Стратегии, то в прогнозе на 2019-2022 гг. оно превзошло данное значение.

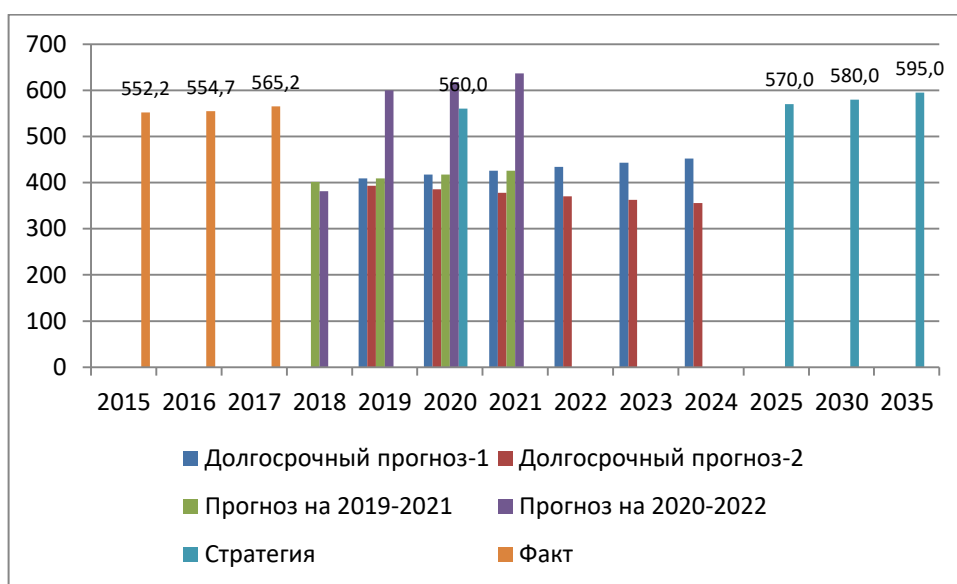


Рисунок 4 – Целевые значения ввода в действие жилых домов согласно Стратегии и прогнозам социально-экономического развития, тыс. кв. м

В отношении остальных анализируемых показателей (объем инвестиций в основной капитал, объем отгруженных товаров по промышленному сектору, оборот розничной торговли) характер соответствия их целевых значений в различных документах и логика корректировки этих значений по мере реализации Стратегии были иными. Целевые значения данных показателей при подготовке новой итерации среднесрочного прогноза были, напротив, повышены в сравнении с первоначальными. При этом целевые значения на 2020 г., установленные в Стратегии, у этих показателей, за исключением объема отгруженных товаров, изначально

существенно уступали прогнозным на тот же год и после корректировки среднесрочного прогноза отстали ещё сильнее (рис. 5-7).

В то же время, динамика на финальный период реализации Стратегии (2025-2035 гг.) у них различна. Так, целевые значения объема инвестиций в основной капитал, хотя и уступают прогнозным уже сейчас, но представляются достижимыми исходя из существующего тренда. Заложенные в Стратегию темпы роста объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, по видам деятельности, относящимся к промышленному производству, выглядят завышенными текущих значений. Наконец, оборот розничной торговли согласно Стратегии к 2035 г. так и не достигнет даже уровня 2017 г., что сложно объяснить иначе как просчетом стратегического планирования.

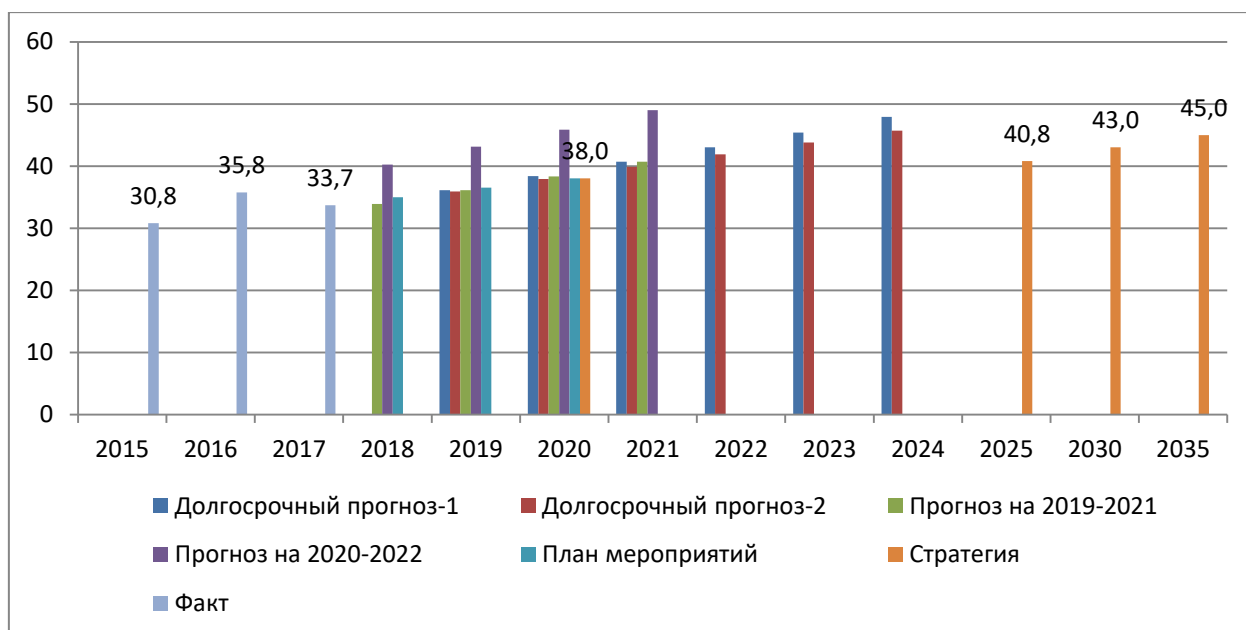


Рисунок 5 – Целевые значения объема инвестиций в основной капитал согласно Стратегии, Плану мероприятий и прогнозам социально-экономического развития, млрд руб.

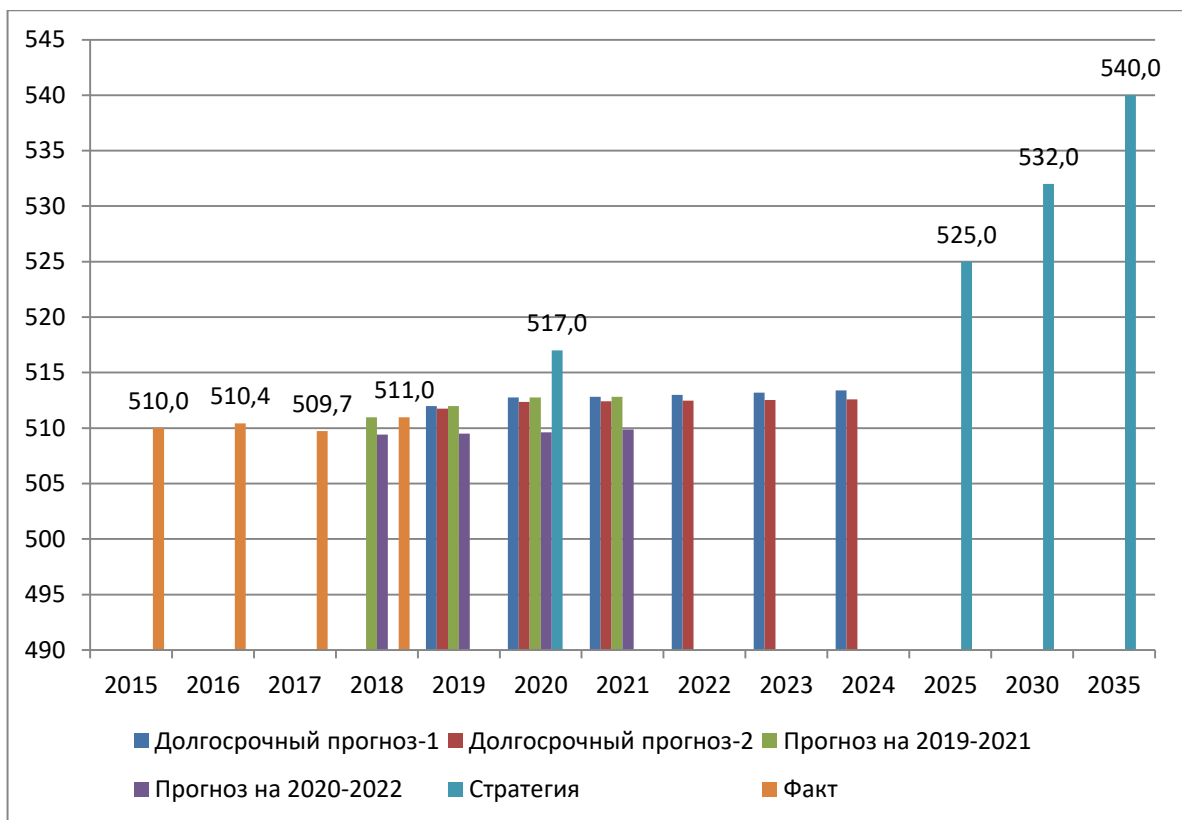


Рисунок 6 – Целевые значения объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, по видам деятельности, относящимся к промышленному производству, согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития на 2019-2021 и 2020-2022 гг., млрд руб.

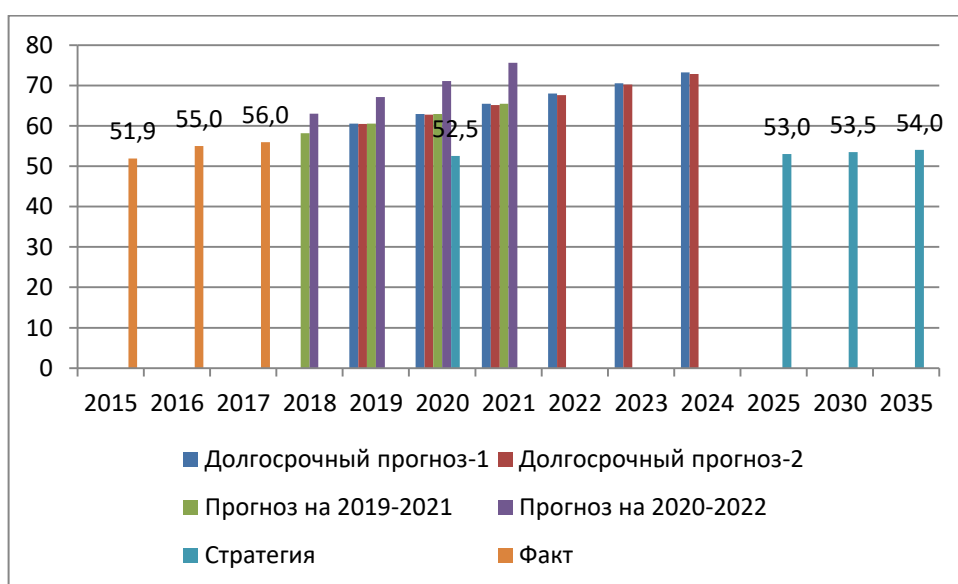


Рисунок 7 – Целевые значения оборота розничной торговли согласно Стратегии и прогнозам социально-экономического развития, млрд руб.

Таким образом, можно заключить, что дисбаланс между целевыми значениями показателей прогноза социально-экономического развития и Стратегии в системе документов стратегического планирования Липецка присутствовал изначально. Однако по мере корректировки прогноза он не только не был преодолен, но в большинстве случаев даже усилился. При этом по трем из шести совпадающих показателей целевые значения, установленные в Стратегии, уступают значениям, зафиксированным в актуальном среднесрочном прогнозе социально-экономического развития и слабо отличаются от фактических значений на момент принятия Стратегии (2016 г.), что нельзя считать оправданным.

План мероприятий, в свою очередь, не справляется с ролью документа, раскрывающего содержание Стратегии по этапам ее реализации в силу как неполного совпадения набора его показателей с набором показателей собственно Стратегии, так и необоснованного подхода к определению целевых значений совпадающих показателей, которые отличаются как от целевых значений аналогичных показателей Стратегии, так и от прогнозных значений аналогичных показателей прогнозов социально-экономического развития.

2.2. Ставрополь

В Ставрополе с 2017 г. действует «Стратегия социально-экономического развития города Ставрополя до 2030 года⁹» (далее по тексту подраздела – Стратегия). Представленная в общем доступе редакция «Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития города Ставрополя до 2030 года»¹⁰ рассчитана только на период до 2018 г. (далее по тексту подраздела – План мероприятий).

В Ставрополе разрабатываются как долгосрочный, так и среднесрочный прогнозы социально-экономического развития. Долгосрочный прогноз разрабатывается на период реализации Стратегии и именуется «Прогноз социально-экономического развития города Ставрополя на период до 2030 года»¹¹. Среднесрочный прогноз разрабатывается на 3 года по системе «скользящего планирования».

Актуальным среднесрочным прогнозом на данный момент является «Прогноз социально-экономического развития города Ставрополя на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»¹². Также целесообразно рассмотреть предыдущий «Прогноз социально-экономического развития города Ставрополя на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»¹³.

В долгосрочном и среднесрочном прогнозах значения показателей установлены на каждый год в рамках горизонта прогнозирования. В Стратегии целевые значения социально-экономических показателей приведены на 2018, 2024 и 2030 гг. (первые два значения именуются прогнозными, а третье – «целевым ориентиром»). Таким образом, только целевые значения на 2024 г. и на 2030 г. могут быть сопоставлены со значениями аналогичных показателей долгосрочного прогноза. В свою очередь, значения среднесрочного прогноза на 2020-2021 гг. могут быть

⁹ Утв. решением Ставропольской городской Думы от 24 июня 2016 г. № 869.

¹⁰ Утв. решением Ставропольской городской Думы от 31 мая 2017 г. № 108.

¹¹ Утв. постановлением администрации города Ставрополя от 15 ноября 2016 г. № 2559, с изм. от 14 ноября 2019 г.

¹² Одобрен постановлением администрации города Ставрополя от 14 ноября 2018 г. № 2327.

¹³ Одобрен постановлением администрации города Ставрополя от 02 ноября 2017 г. № 2053.

сопоставлены со значениями аналогичных показателей долгосрочного прогноза.

Все прогнозы выполнены в трех вариантах: консервативном, базовом и целевом (перечислены в порядке повышения значений показателей; далее также – прогноз-1, прогноз-2 и прогноз-3 соответственно).

В таблице 3 приведены показатели достижения целей социально-экономического развития Стратегии, имеющие аналоги среди показателей прогноза (набор показателей долгосрочного и среднесрочного прогнозов идентичен).

Таблица 3 – Показатели достижения целей социально-экономического развития Стратегии и аналогичные им показатели прогноза социально-экономического развития

№	Показатель достижения целей социально-экономического развития Стратегии	Аналогичный показатель прогноза социально-экономического развития
1.	Численность населения города Ставрополя на конец года, тыс. чел.	Численность населения (среднегодовая), тыс. чел.
2.	Инвестиции в основной капитал без субъектов малого предпринимательства, млн руб.	Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования (без субъектов малого предпринимательства и объемов инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами), млн руб.
3.	Оборот организаций розничной торговли на душу	Оборот розничной торговли, млн руб.

№	Показатель достижения целей социально-экономического развития Стратегии	Аналогичный показатель прогноза социально-экономического развития
	населения, тыс. руб.	
4.	Ввод в эксплуатацию общей площади жилья на 1000 человек населения, кв. м	Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м

Целевые значения численности населения, заложенные в Стратегию, существенно уступают соответствующим значениям долгосрочного прогноза социально-экономического развития даже по консервативному сценарию (рис. 8). Так, численность населения на 2024 год в Стратегии установлена на уровне 454,4 тыс. человек, а на 2030 год – на уровне 465,2 тыс. человек. При этом согласно консервативному прогнозу этот показатель составит в 2024 г. 504,0 тыс. человек, а в 2030 г. – 629,0 тыс. человек. По базовому и целевому вариантам прогноза эти показатели еще выше.

При этом между среднесрочным и долгосрочным прогнозами также не наблюдается согласованности, даже с учетом ежегодной корректировки среднесрочного прогноза. В среднесрочном прогнозе на 2018-2020 гг. целевые значения численности населения на 2020 г. в среднем по вариантам на 2% ниже, чем в долгосрочном; в прогнозе же на 2019-2021 гг. этот разрыв составляет уже 3-4%.

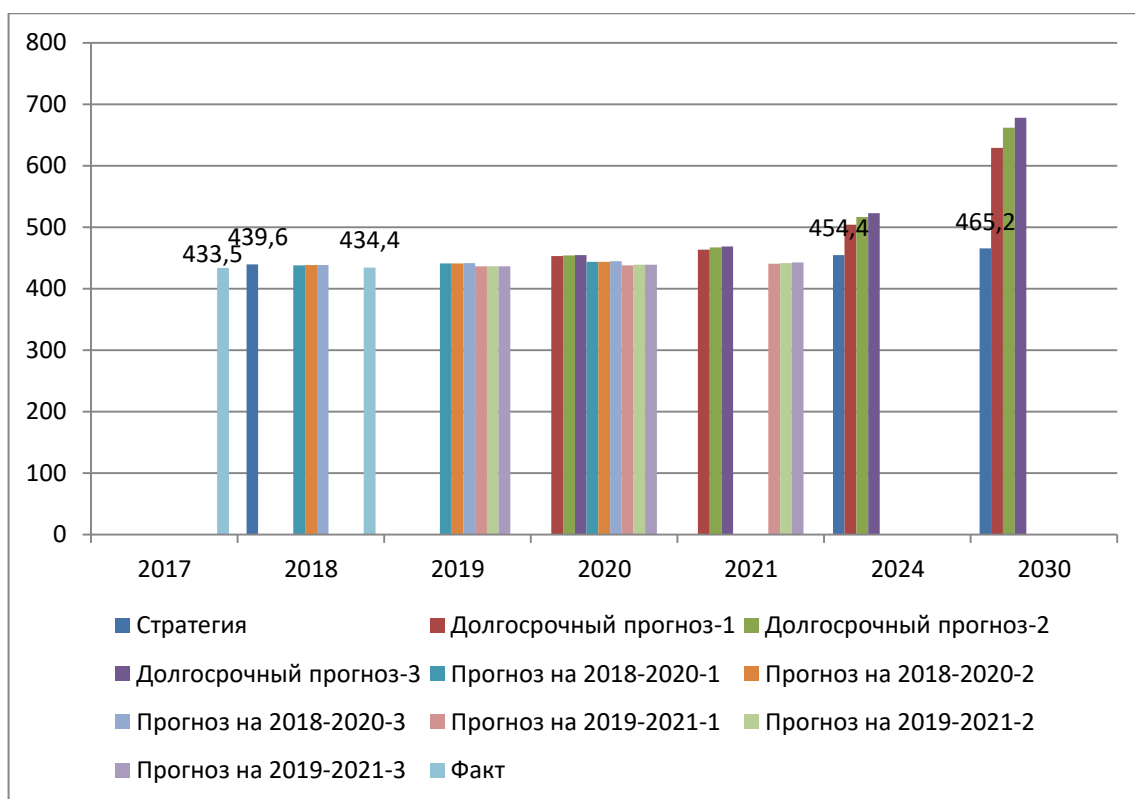


Рисунок 8 – Целевые значения численности постоянного населения Ставрополя согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, тыс. чел.

Целевое значение объема инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования, установленное для Ставрополя в Стратегии на 2024 г., уступает прогнозным значениям по всем вариантам долгосрочного прогноза, а целевое значение на 2030 г. практически равно минимальному значению согласно консервативному варианту прогноза (прогноз-1) (рис. 9). Среднесрочный прогноз в отношении объема инвестиций, как и в отношении численности населения, более консервативен (реалистичен) по сравнению с долгосрочным: его целевые значения почти на треть ниже значений долгосрочного прогноза. При этом значения прогноза на 2019-2021 гг. существенно секретированы в сторону снижения по сравнению со значениями прогноза на 2018-2020 гг.



Рисунок 9 – Целевые значения объема инвестиций в основной капитал согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, млрд руб.

Напротив, целевые значения показателя душевого оборота розничной торговли, установленные в Стратегии, выше соответствующих целевых значений долгосрочного прогноза даже по третьему (максимальному) его варианту (рис. 10). Значения же прогноза на 2019-2021 гг. секретированы в сторону увеличения по сравнению со значениями предыдущего прогноза.

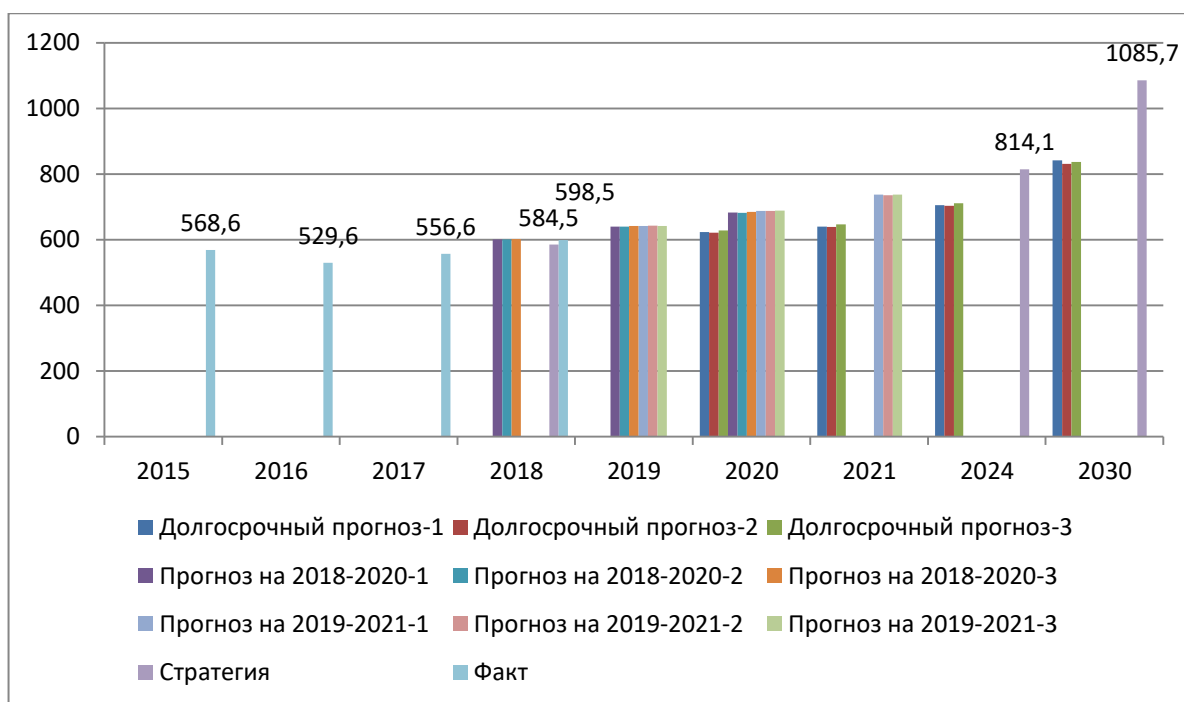


Рисунок 10 – Целевые значения оборота розничной торговли на душу населения согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, тыс. руб.

В отношении ввода жилых домов Стратегия исходит из стабилизации объемов ввода жилья на уровне 200 кв. м общей площади на 1000 жителей в год. Этот ориентир пока далек от выполнения: фактическое значение ввода жилья на 1000 человек в 2018 г. населения превысило установленное Стратегией значение в 4 раза.

Долгосрочным прогнозом также предусмотрена стабилизация объемов ввода в абсолютном исчислении, но на более высокой отметке, приближенной к реальным объемам ввода (хотя и уступающим им). В душевом исчислении однако значение этого показателя будет сокращаться в силу прогнозируемого роста численности населения. Однако даже по консервативному варианту прогноза к 2030 г. прогнозный объем душевого ввода жилья почти в 2 раза превосходит объем, установленный в Стратегии (рис. 11).

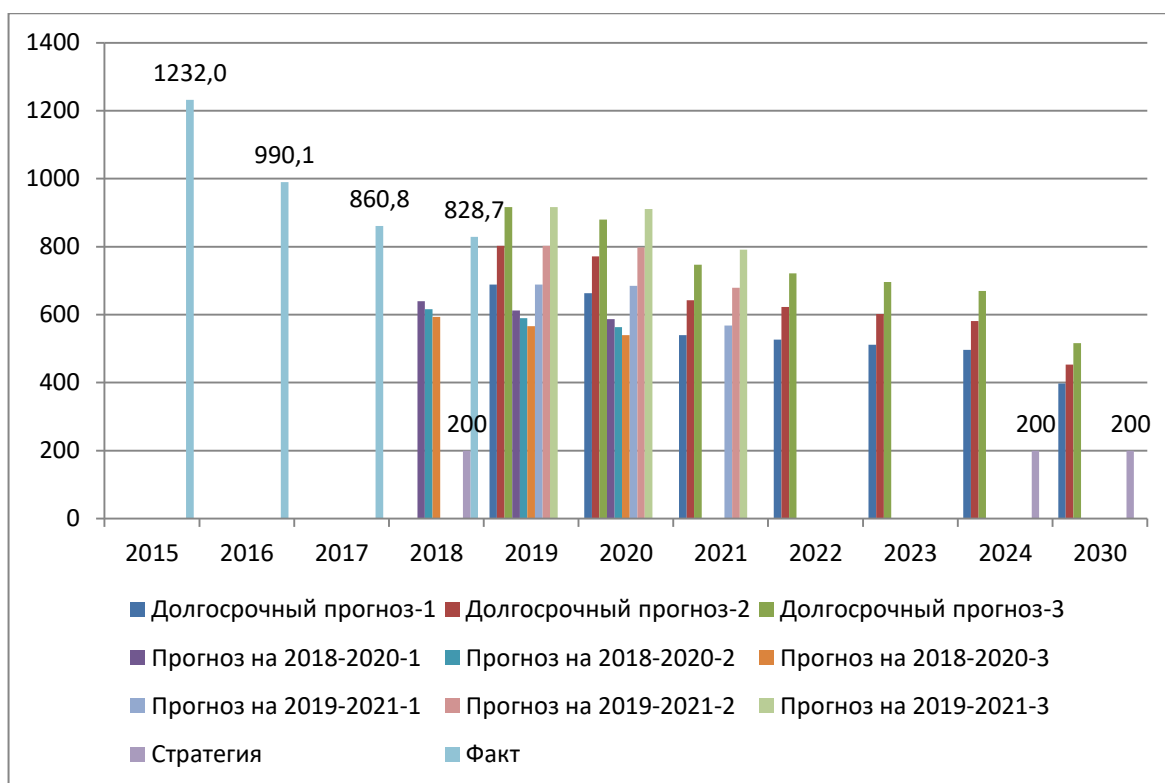


Рисунок 11 – Целевые значения ввода в действие жилых домов на 1000 человек населения согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, кв. м

Таким образом, для документов стратегического планирования Ставрополя характерны расхождения между прогнозными значениями и целевыми значениями, зафиксированными в Стратегии, причем эти расхождения разнонаправлены для разных показателей. Если в отношении показателя оборота розничной торговли такие расхождения можно считать допустимыми, так как Стратегия по данному показателю оказывается амбициознее прогноза, то к прочим показателям это отнести нельзя: для них установленные в Стратегии целевые значения уступают прогнозным даже по минимальному варианту. В целом обоснованность подхода к установлению целевых значений показателей Стратегии вызывает вопросы.

Отдельными проблемами являются также рассогласованность среднесрочного и долгосрочного прогнозов социально-экономического развития, показатели которых не совпадают по всем вариантам, и отсутствие актуального плана мероприятий по реализации Стратегии.

2.3. Томск

В Томске с 2017 г. действуют «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года»¹⁴ (далее по тексту подраздела – Стратегия) и «План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года»¹⁵, рассчитанный на весь период действия Стратегии. Актуальная версия плана мероприятий по реализации стратегии относится к 11 июля 2016 г. Содержащиеся в плане мероприятий целевые значения показателей идентичны указанным в Стратегии, поэтому отдельно рассматривать данный документ не имеет смысла.

В Томске разрабатываются как долгосрочный, так и среднесрочный прогноз социально-экономического развития. Долгосрочный «Прогноз социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года»¹⁶ принят на период реализации Стратегии. Актуальным среднесрочным прогнозом на данный момент является «Прогноз социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов»¹⁷. Также целесообразно рассмотреть «Прогноз социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»¹⁸ и «Прогноз социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»¹⁹.

Набор показателей долгосрочного и среднесрочного прогнозов идентичен. Долгосрочный прогноз выполнен в трех вариантах: консервативном, базовом и целевом (далее – долгосрочный прогноз-1, долгосрочный прогноз-2 и долгосрочный прогноз-3 соответственно),

¹⁴ Утв. решением Думы города Томска от 1 марта 2016 г. № 156.

¹⁵ Утв. постановлением Администрации города Томска 18 октября 2016 г.

¹⁶ Одобрен постановлением администрации города Томска от 14 сентября 2016 г. № 979, с изм. от 17 сентября 2019 г.

¹⁷ Одобрен постановлением администрации города Томска от 17 сентября 2019 г. № 817.

¹⁸ Одобрен постановлением администрации города Томска от 1 сентября 2017 г. № 780.

¹⁹ Одобрен постановлением администрации города Томска от 13 сентября 2018 г. № 820.

среднесрочный – в двух вариантах: основном и оптимистическом. При этом основной вариант среднесрочного прогноза в точности соответствует базовому варианту долгосрочного прогноза, а оптимистический вариант – целевому варианту долгосрочного прогноза (корректировка долгосрочного прогноза влечет за собой корректировку среднесрочного). Таким образом, на среднесрочную перспективу негативный вариант не рассматривается как вероятный.

В Стратегии целевые значения социально-экономических показателей приведены на 2012, 2014, 2017, 2020, 2025 и 2030 годы. В долгосрочном прогнозе значения социально-экономических показателей представлены за каждый год в диапазоне 2018-2030 гг. Таким образом, можно напрямую сравнить целевые значения показателей Стратегии с показателями долгосрочного прогноза за 2020, 2025 и 2030 гг.

В таблице 4 приведены показатели Стратегии, имеющие аналоги среди показателей прогноза.

Таблица 4 – Показатели Стратегии и аналогичные им показатели прогноза социально-экономического развития

№	Показатель Стратегии	Аналогичный показатель прогноза социально-экономического развития
1.	Численность постоянного населения муниципального образования на конец года, тыс. чел.	Численность постоянного населения по состоянию на конец года, тыс. чел.
2.	Средняя продолжительность жизни, лет	Средняя продолжительность жизни, лет
3.	Инвестиции в основной капитал в расчете на 1 жителя, тыс. руб.	Объем инвестиций в основной капитал (по полному кругу предприятий), млн руб.

№	Показатель Стратегии	Аналогичный показатель прогноза социально-экономического развития
4.	Обеспеченность населения жильем, кв. м общей площади на душу населения	Средняя обеспеченность населения общей площадью жилых домов, кв. м в расчете на 1 человека
5.	Уровень регистрируемой безработицы, %	Уровень регистрируемой безработицы, в % к экономически активному населению

В отношении демографических показателей параметры Стратегии и прогноза соотносятся различным образом. Ожидаемая численность населения, указанная в Стратегии, значительно превышает значения, указанные в прогнозе по всем трем вариантам (рис. 12).

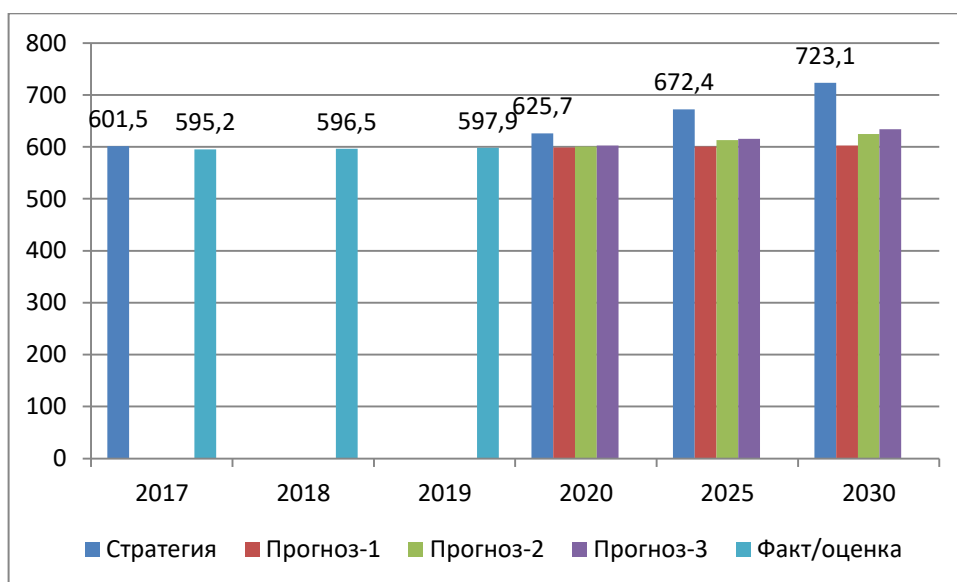


Рисунок 12 – Целевые значения численности постоянного населения Томска согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, тыс. чел.

В то же время, средняя продолжительность жизни населения Томска, напротив, согласно Стратегии уступает прогнозным значениям с постепенным увеличением разрыва. Более того, это значение к 2017 г. уже отставало и от фактических данных (рис. 13). Впрочем, при сохранении существующей тенденции роста средней продолжительности жизни, к 2025 г. она может выйти на уровень, указанный в Стратегии. Это свидетельствует о том, что установленные в Стратегии целевые значения более адекватны реальности нежели значения из прогноза.

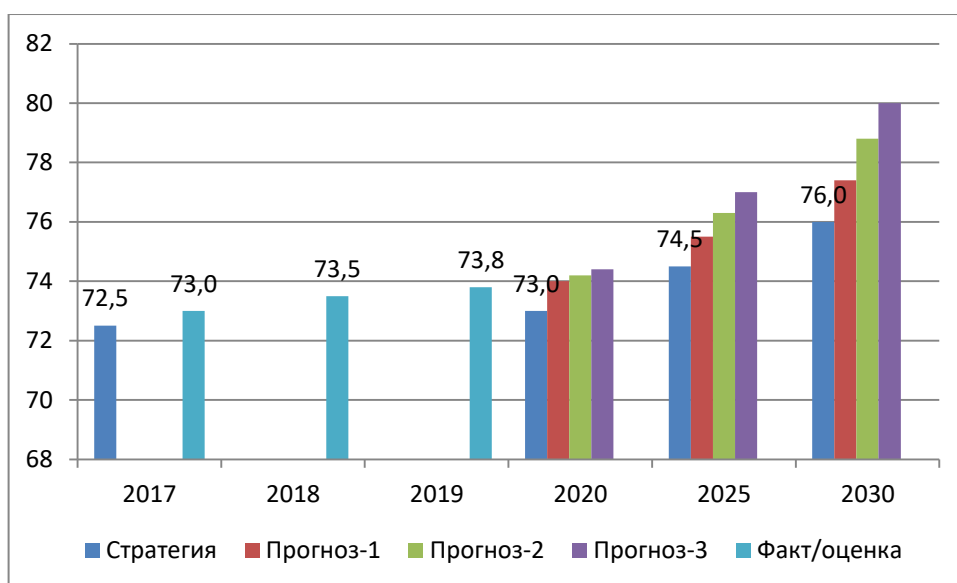


Рисунок 13 – Целевые значения средней продолжительности жизни населения Томска согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, тыс. чел.

Целевые значения показателя жилищной обеспеченности населения, указанные в Стратегии, как и значения численности населения, на всем протяжении периода действия Стратегии превосходят прогнозные значения (рис. 14). В аналогичной логике целевые значения уровня безработицы уступают прогнозным и существенно уступают фактическим значениям, что говорит о малореалистичности их достижения как минимум в среднесрочном периоде (рис. 15).

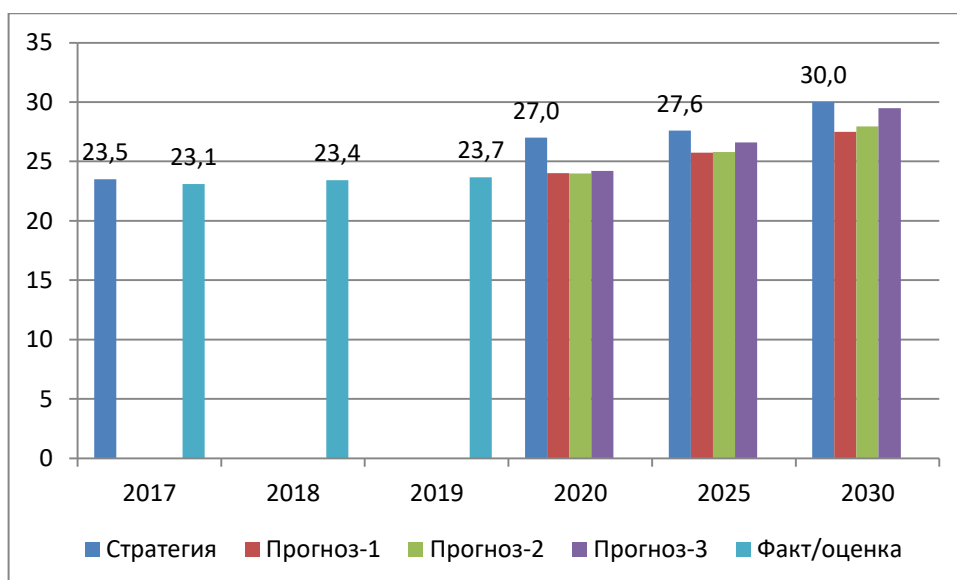


Рисунок 14 – Целевые значения обеспеченности населения жильем согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, кв. м на 1 чел.

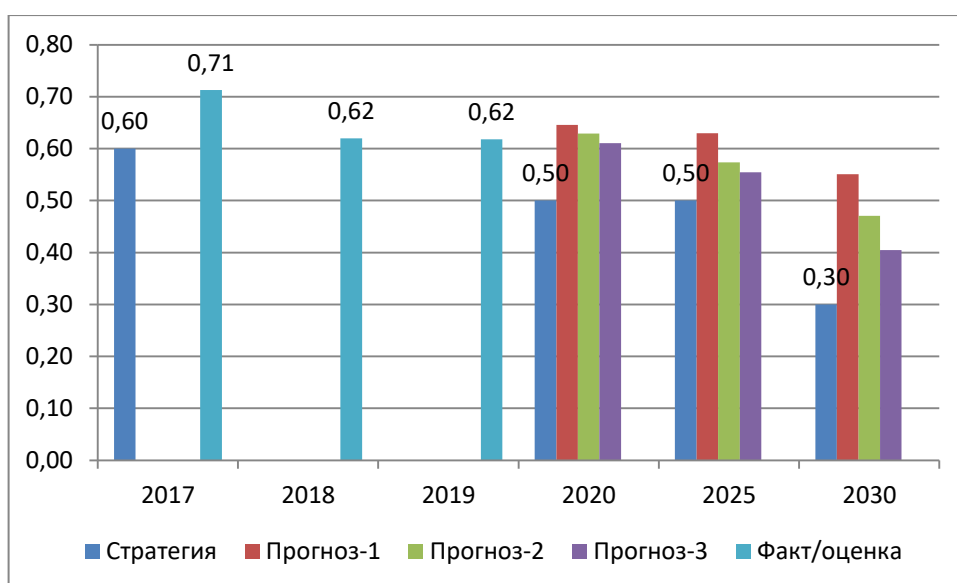


Рисунок 15 – Целевые значения уровня регистрируемой безработицы согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, %

В свою очередь, целевые значения объема инвестиций в основной капитал, указанные в Стратегии, на большей части горизонта стратегического планирования превосходят прогнозные значения, но за счет

снижения предполагаемых темпов роста к 2030 г. уступают прогнозным значениям по 2 и 3 вариантам (рис. 16). Это редкий случай, когда значение показателя Стратегии попадает в «вилку» прогноза.

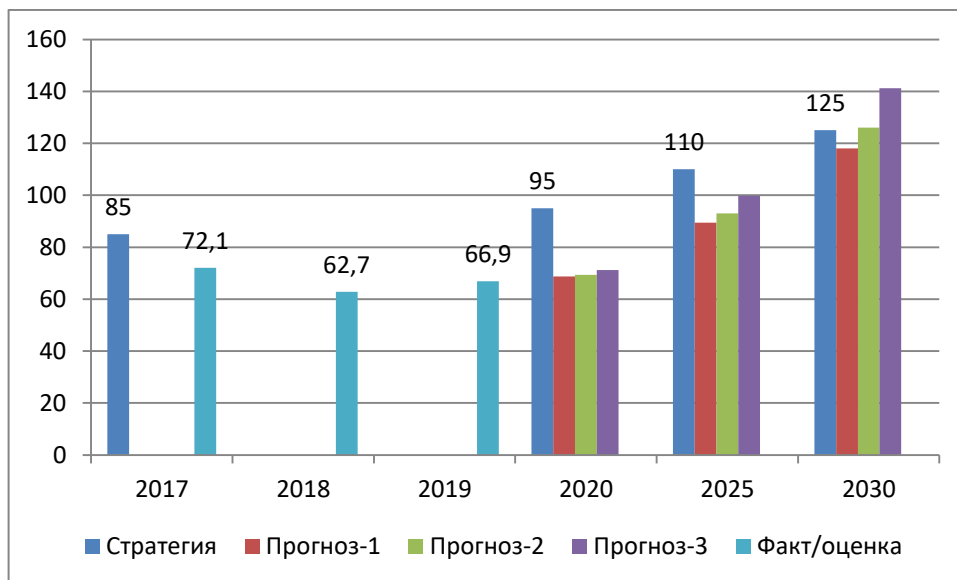


Рисунок 16 – Целевые значения объема инвестиций в основной капитал согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, млрд руб.

В целом можно заключить, что, за исключением оценки средней продолжительности жизни, подход, исповедуемый документами стратегического планирования Томска, лежит в приемлемой логике, в соответствии с которой стратегические ориентиры превосходят прогнозные. Тем не менее, в ряде случаев существенные отклонения стратегических значений показателей от фактически достигнутых позволяют ставить вопрос о переоценке стратегических ориентиров хотя бы на среднесрочную перспективу в сторону большей реалистичности. Такие изменения должны отражаться как минимум в Плане мероприятий по реализации стратегии.

2.4. Смоленск

В Смоленске с 2017 г. действует «Стратегия социально-экономического развития города Смоленска до 2025 г.»²⁰ (далее по тексту подраздела – Стратегия). Актуальным планом мероприятий по реализации стратегии является «План мероприятий на 2018-2020 годы по реализации Стратегии социально-экономического развития города Смоленска на период до 2025 года»²¹ (далее по тексту подраздела – План мероприятий).

Из прогнозных документов стратегического планирования в Смоленске действует только среднесрочный прогноз социально-экономического развития. Он разрабатывается ежегодно на 3 года по системе «скользящего планирования». Актуальным на данный момент среднесрочным прогнозом является «Прогноз социально-экономического развития города Смоленска на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов»²² (далее – прогноз-3). Кроме того, для оценки динамики значений показателей заслуживают рассмотрения предыдущие итерации среднесрочного прогноза, а именно «Прогноз социально-экономического развития города Смоленска на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов»²³ (далее – прогноз-1) и «Прогноз социально-экономического развития города Смоленска на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов»²⁴ (далее – прогноз-2). Прогноз является одновариантным.

В Стратегии целевые значения социально-экономических показателей приведены только на финальный 2025 г. Таким образом, напрямую сравнить целевые значения показателей Стратегии с показателями прогноза нельзя, такое сравнение можно провести только для показателей Плана мероприятий за 2019 и 2020 гг.

Также для сопоставления со значениями, указанными в Стратегии и прогнозах, использовались фактические данные о достигнутых значениях

²⁰ Утв. постановлением Главы города Смоленска от 07 декабря 2016 г. № 143.

²¹ Утв. постановлением Главы города Смоленска от 15 декабря 2017 г. № 149, с изм. от 27 мая 2019 г.

²² Одобрен постановлением Администрации города Смоленска от 08 ноября 2019 г. № 3066-адм

²³ Одобрен постановлением Администрации города Смоленска от 09 ноября 2017 г. № 3329-адм

²⁴ Одобрен постановлением Администрации города Смоленска от 08 ноября 2018 г. № 2957-адм

показателей социально-экономического развития, указанные в базе данных муниципальных образований Росстата.

Наборы показателей в Стратегии и в прогнозах частично пересекаются. Сопоставление аналогичных показателей отражено в таблице 5. Под «прогнозом социально-экономического развития» в данной таблице понимаются прогноз-2 и прогноз-3. Прогноз-1 разрабатывался по особой методике, и ряд показателей в нем отсутствуют, а именно коэффициент рождаемости и коэффициент смертности.

Таблица 5 – Показатели эффективности реализации Стратегии и аналогичные им показатели Плана мероприятий и прогноза социально-экономического развития

№	Показатель эффективности реализации Стратегии	Аналогичный показатель прогноза социально-экономического развития
1.	Среднегодовая численность населения, тыс. чел.	Численность населения (в среднегодовом исчислении), тыс. чел.
2.	Коэффициент рождаемости, промилле	Общий коэффициент рождаемости, промилле
3.	Коэффициент смертности, промилле	Общий коэффициент смертности, промилле
4.	Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости на конец года, тыс. чел.	Численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения (на конец года), тыс. чел.
5.	Ввод в действие жилых домов, кв. м	Ввод в действие жилых домов, кв. м

б.	Оборот розничной торговли, тыс. руб.	Оборот розничной торговли, тыс. руб.
----	---	---

Указанное в Стратегии целевое значение численности населения на 2025 г. существенно опережает прогнозные значения с учетом заложенной в прогноз динамики (рис. 17). Значения, заложенные в среднесрочный прогноз, более приближены к реальности, лишь ненамного превышая фактические показатели. При этом по мере ежегодной корректировки прогноза, значения все более корректируются в сторону снижения, так что наиболее актуальный прогноз включает в себя самые «пессимистичные» расчеты. Значения Плана мероприятий также ориентируются на наименьшие значения среднесрочного прогноза.

В целом динамика за последние несколько лет не дает оснований полагать, что целевое значение численности населения, заложенное в Стратегию на 2025 г., будет достигнуто.

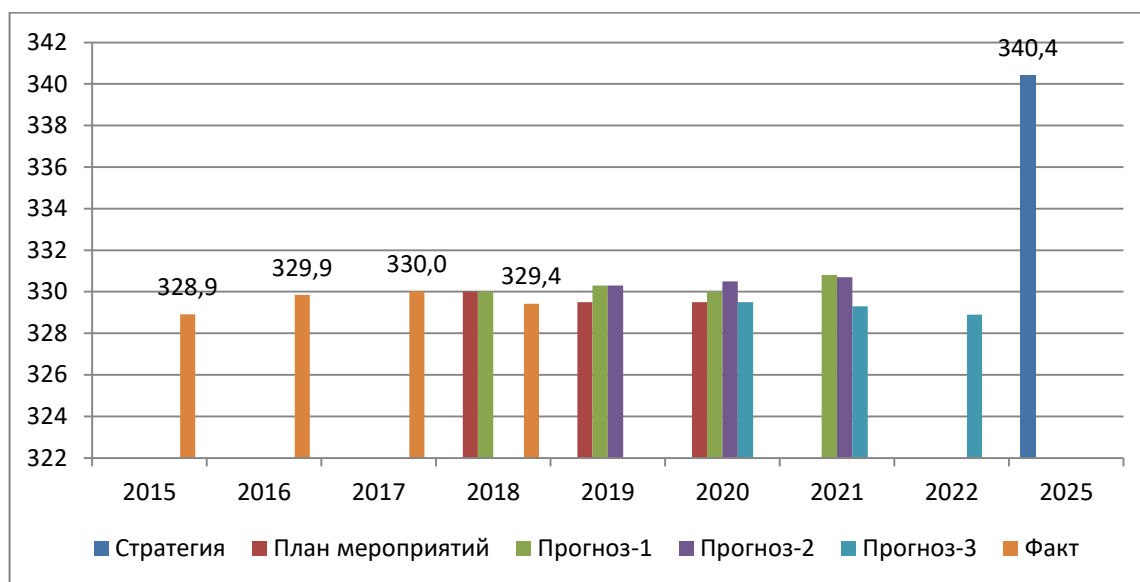


Рисунок 17 – Целевые значения среднегодовой численности населения согласно Стратегии, Плану мероприятий и прогнозу социально-экономического развития, тыс. чел.

Целевое и прогнозные значения показателя общего коэффициента рождаемости ближе к реальной динамике, нежели целевое значение численности населения (рис. 18). Как стратегические, так и прогнозные данные свидетельствуют о провале после 2016 г. (подтвержденном фактическими значениями), однако Стратегия в этом смысле более «оптимистична», чем прогноз и План мероприятий. К 2025 г. в Стратегию заложены преодоление провала и выход на уровень, превышающий уровень 2017 г.

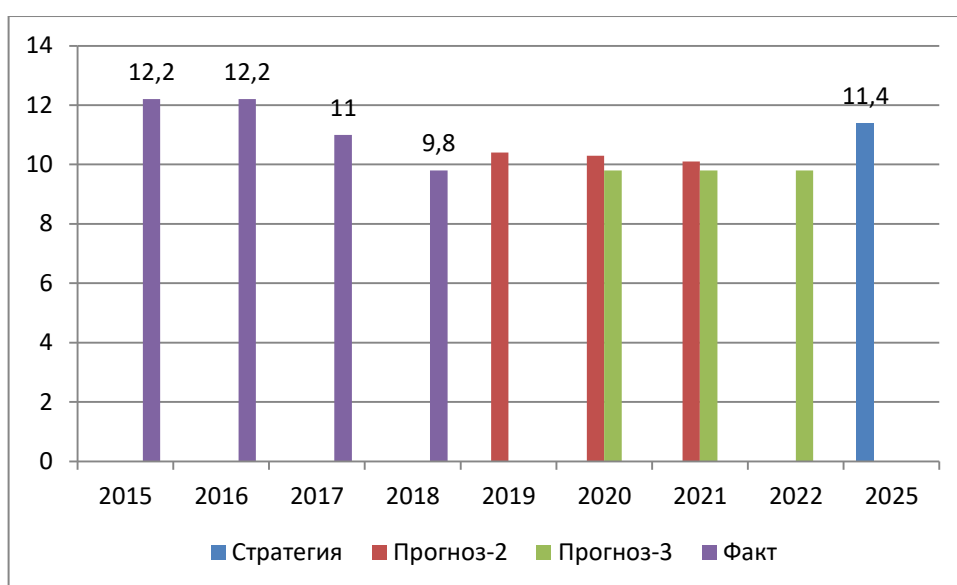


Рисунок 18 – Целевые значения общего коэффициента рождаемости согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, промилле

Показатель общего коэффициента смертности имеет слабо выраженный тренд на понижение, а оценка его значения в прогнозах отражает стабильность значений на ближайшие годы, причем более актуальный прогноз существенно понизил значения, заложенные в предыдущий прогноз. Стратегия, тем не менее, предполагает снижение значения данного показателя до 12 промилле в 2025 г. (рис. 19).

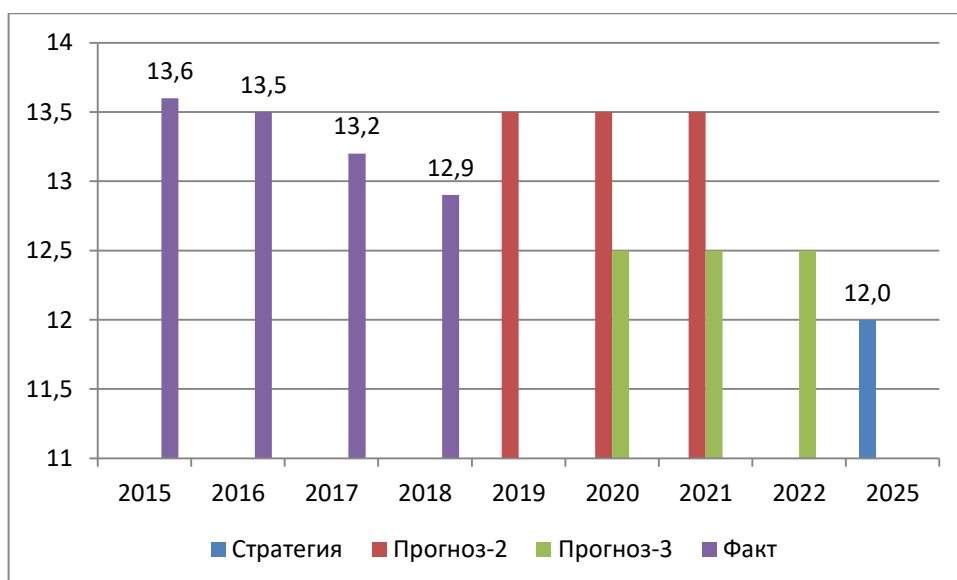


Рисунок 19 – Целевые значения общего коэффициента смертности согласно Стратегии и прогнозу социально-экономического развития, промилле

В отношении численности зарегистрированных безработных Стратегией предусмотрено к 2025 г. умеренное снижение, которое представляется реалистичным с учетом предшествующего тренда. Вместе с тем, и Планом мероприятий, и актуальным прогнозом предполагается, напротив, повышение значений данного показателя по сравнению с текущим (рис. 20). Интересно также отметить, что изменения прогнозных значений по мере принятия новых трехлетних прогнозов имели в данном случае разный вектор: прогноз-2 существенно (до уровня 2018 г.) понизил значения по сравнению с прогнозом-1, а прогноз-3, напротив, несколько повысил их.

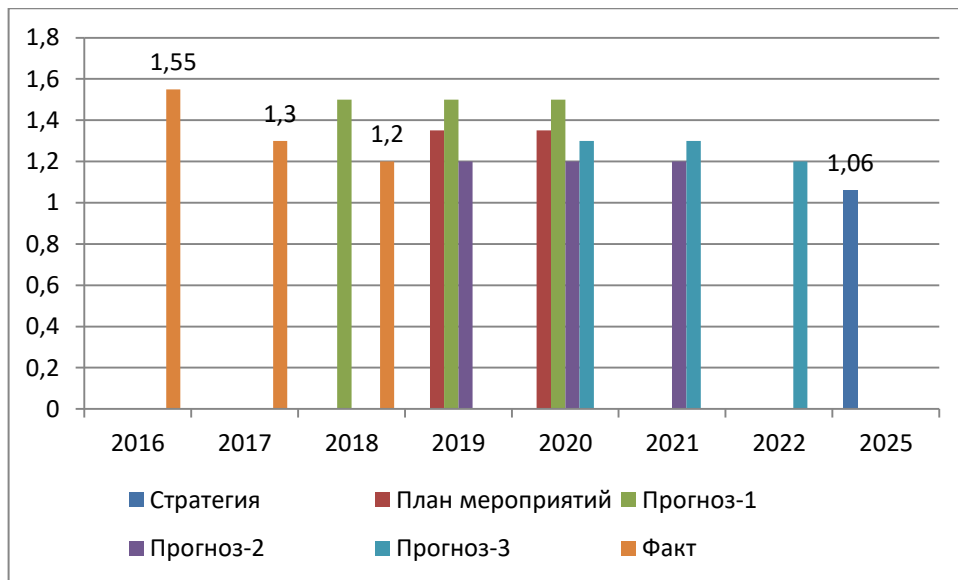


Рисунок 20 – Целевые значения численности зарегистрированных безработных согласно Стратегии, Плану мероприятий и прогнозу социально-экономического развития, тыс. чел.

Столь же сумбурно менялись прогнозные значения ввода жилья: снижение до уровня примерно 2017 г. в прогнозе-2 по сравнению с прогнозом-1 и затем резкое повышение в прогнозе-3. Причем если прогноз-2 оценивал динамику ввода жилья на ближайшие годы как стагнацию, то время прогноз-1 и прогноз-3 – как активный рост. Актуальный прогноз пытается приблизить тренд к тренду Стратегии: заложенное в Стратегию на 2025 г. целевое значение в 2,85 раза превосходит показатель ввода 2018 г. (рис. 21).

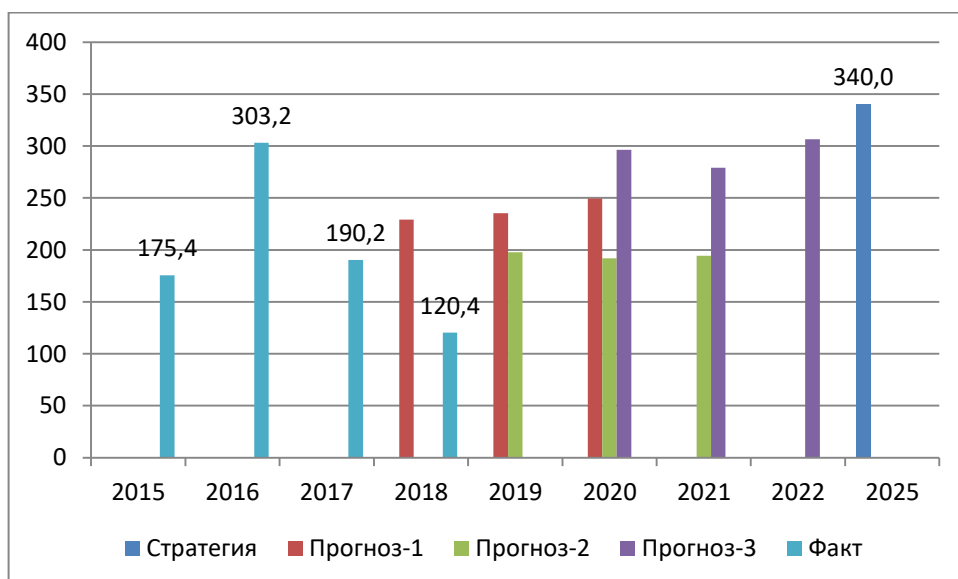


Рисунок 21 – Целевые значения ввода жилья, тыс. кв. м

Оценка оборота розничной торговли демонстрирует наибольшие расхождения между Стратегией и прогнозами. Согласно Стратегии, планируется уверенный рост до уровня, в два раза превосходящего текущий, и План мероприятий поддерживает данный тренд. Однако ни прогнозы, ни фактические данные не дают оснований для подобной динамики. При этом каждый следующий прогноз все более пессимистичен, и в 2018 г. фактическое значение показателя превысило прогнозное (рис. 22).

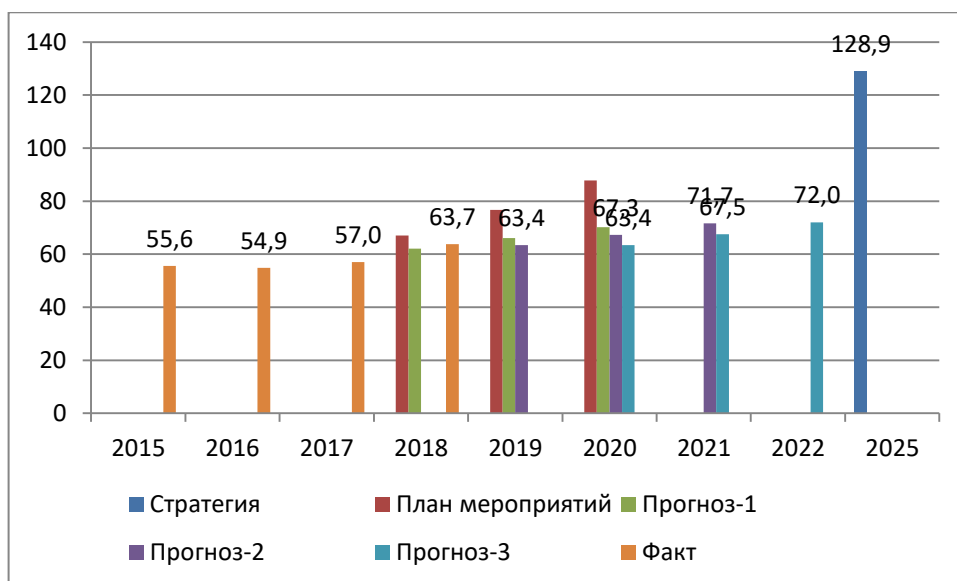


Рисунок 22 – Целевые значения оборота розничной торговли, млрд руб.

Характер соотношения стратегических ориентиров и прогнозных показателей системы стратегического планирования Смоленска близок соотношению, наблюдаемому в Томске, несмотря на отсутствие в этой системе долгосрочного прогноза. В общем случае целевые значения показателей Стратегии более оптимистичны по сравнению с аналогичными прогнозными показателями. И разрыв между Стратегией и прогнозом увеличивается, так как среднесрочные прогнозы по мере ежегодной корректировки все более приближаются к реально фиксируемым значениям (исключение – показатель ввода жилья), в то время как указанные в Стратегии ориентиры остаются неизменными.

3. Выводы

Анализ соотношения соответствия муниципальных стратегий основным тенденциям развития муниципальных образований на примере 4 городов показал, что в целом между ориентирами стратегии и прогнозными значениями, на которые стратегия, по идее, должна опираться, отсутствует согласованность. Причем это несоответствие не обнаружилось по мере реализации стратегии, а было заложено в документы стратегического планирования изначально, что свидетельствует о просчетах на ранней стадии стратегического планирования. При этом в ряде случаев целевые значения показателей реализации стратегии уступают прогнозным значениям либо соответствуют значениям, заложенным в наиболее консервативный (пессимистичный) вариант прогноза (табл. 6).

Нередки также случаи существенного расхождения стратегических ориентиров с фактически достигнутыми значениями, не влекущего за собой внесения изменений в стратегию (табл. 7).

Таблица 6 – Отношение целевых значений стратегии к значениям актуального долгосрочного прогноза²⁵ в рассмотренных муниципальных образованиях

Жёлтым выделены значения данного отношения, превышающие 1 для показателей позитивного характера и уступающие 1 для показателей негативного характера

	Численность населения	Средняя продолжительность жизни	Число субъектов МСП на 10 тыс. населения	Объем инвестиций в основной капитал	Объем инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, по видам деятельности, относящимся к промышленному производству	Оборот розничной торговли	Оборот розничной торговли на душу населения	Ввод в действие жилых домов	Средняя обеспеченность населения общей площадью жилых домов	Уровень регистрируемой безработицы
Липецк (2020)	1,01		0,99	0,99		0,74	0,83	1,34			
Ставрополь (2024)	0,87			0,82				1,15	0,30		
Ставрополь (2030)	0,69			0,86				1,30	0,39		
Томск (2020)	1,04	0,98			1,34					1,12	0,82
Томск (2025)	1,09	0,97			1,10					1,04	0,90
Томск (2030)	1,14	0,95			0,88					1,02	0,74

²⁵ В случае инвариантного прогноза учитывается максимальный вариант.

Таблица 7 – Отношение целевых значений стратегии к фактически достигнутым значениям в рассмотренных муниципальных образованиях

Жёлтым выделены значения данного отношения ниже 0,95 или выше 1,10

	Численность населения	Средняя продолжительность жизни	Объем инвестиций в основной капитал	Объем инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя	Оборот розничной торговли на душу населения	Ввод в действие жилых домов	Средняя обеспеченность населения общей площадью жилых домов	Уровень регистрируемой безработицы
Ставрополь (2018)	1,01		1,23		0,98	0,24		
Томск (2017)	1,01	0,99		1,18			1,02	0,84

Представляется, что в таких условиях функцию «тонкой настройки» стратегических ориентиров в соответствии с текущими и ожидаемыми тенденциями должны принимать на себя документы среднесрочного планирования и прогнозирования – план мероприятий по реализации стратегии и среднесрочный прогноз социально-экономического развития.

В действительности план мероприятий с этой задачей практически нигде не справляется: у некоторых рассмотренных муниципальных образований вообще отсутствует актуальная версия плана (Ставрополь) или же план принимается одновременно со стратегией на весь период ее действия и не корректируется (Томск).

Среднесрочный прогноз в этом плане представляет собой более «рабочий» инструмент: во всех рассмотренных муниципальных образованиях он принимается ежегодно на три года, и везде каждый следующий прогноз отличается, порой радикально, от предыдущего. Однако направления этой корректировки различны: чаще всего она имеет форму приближения прогнозных значений к фактическим, но отмечаются и случаи, когда в новых итерациях прогноза значения его показателей еще сильнее «отрываются от реальности» в сторону приближения к изначально завышенным стратегическим ориентирам.

В тех муниципальных образованиях, где приняты как среднесрочный, так и долгосрочный прогнозы, связка этих видов прогноза, как правило, не работает, между ними имеются расхождения. Исключение здесь составляет Томск, где принятие очередного трехлетнего среднесрочного прогноза влечет за собой корректировку долгосрочного прогноза в аналогичном направлении. Также внимания заслуживает принятый в Томске подход, согласно которому среднесрочное прогнозирование ведется в рамках, заданных двумя из трех вариантов долгосрочного прогноза.

Также следует отметить вообще слабую степень пересечения показателей стратегии прогнозов социально-экономического развития с показателями прогнозов социально-экономического развития. Число

аналогичных показателей в рассмотренных прогнозах варьирует от 4 до 6, и это в целом не способствует содержательной увязке плановых и прогнозных документов стратегического планирования.

Заключение

Разработанный метод оценки соответствия стратегии основным тенденциям развития муниципального образования дополняет ранее разработанную методику оценки содержания проектов документов стратегического планирования муниципальных образований.

Проведенная в соответствии с данным методом оценка соответствия документов стратегического планирования городов Липецка, Ставрополя, Томска и Смоленска основным тенденциям развития соответствующих муниципальных образований позволила выявить ряд проблем, характерных для данных муниципальных образований в части внутренней согласованности системы стратегического планирования и адекватности выбора стратегических ориентиров.