УДК 332.1:352/354 DOI: 10.22394/2079-1690-2019-1-1-65-70

ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Куликова Надежда Владимировна кандидат психологических наук, федеральный эксперт; вице-президент НП «Коллегия аналитиков»; председатель Оргкомитета проекта «Парк мировых культур»; руководитель Комиссии Ассамблеи народов Евразии (127237, Россия, г. Москва, 53-1). E-mail: knv.collegian@gmail.com

Сергеева Надежда Владимировна старший преподаватель кафедры экономики, Российский государственный университет правосудия (117418, Россия, г. Москва, Новочерёмушкинская ул., 69). E-mail: serna1963@yandex.ru

Аннотация

Необходимость стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований остро осознается органами местного самоуправления. Однако отсутствие опыта комплексного подхода к определению целей и приоритетов перспективного развития приводит к тому, что разработанные концепции и стратегические планы носят декларативный характер. В статье рассмотрены различные аспекты формирования планов стратегического развития на уровне муниципальных образований, определены актуальные задачи, которые должны быть реализованы.

Ключевые слова: *стратегическое планирование, муниципальные образования, социально-экономическое развитие, процесс стратегирования, государственное управление, местное самоуправление, региональная власть, стратегические приоритеты, стратегическое управление.*

Высокая скорость изменений в нестабильной мировой экономике и поставленная Правительством РФ задача осуществления качественного прорыва формулируют особые вызовы для страны и обуславливают необходимость уточнения приоритетов социально-экономического развития на всех уровнях управления в Российской Федерации.

Переход от ситуационного реагирования к стратегическому управлению, ориентированному на более долгосрочный период планирования, крайне важен сегодня для успешного социально-экономического развития всех территорий нашей страны, поэтому на первый план выходит задача масштабного внедрения процедур стратегирования в практику государственного и муниципального управления.

Стратегический подход позволяет увязать разнонаправленные цели и многообразные ресурсы в границах одного потока деятельности, а также перейти к сотрудничеству и пониманию между различными уровнями государственного управления.

Следует отметить тот факт, что Федеральный закон № 172-ФЗ не обязывает муниципальные образования принимать стратегии – этот вопрос оставлен на усмотрение органам местного самоуправления. При этом остается неясным: как в этом случае формулировать цели развития муниципалитета при отсутствии долгосрочной стратегии. Поэтому региональные власти рекомендуют муниципальным образованиям разрабатывать свои стратегии с учетом приоритетов регионального уровня

Ввиду содержательных различий в целях, полномочиях, ресурсах между органами региональной власти и муниципального самоуправления, появляется сложная задача по согласованию целей, обеспечению взаимодействия организационных структур, координации планов работы и использованию единой системы индикативного планирования, согласованности нормативно-правовой базы [1].

Практика экспертов НП «Коллегия аналитиков» убедительно показывает, что только использование совокупности методологических подходов, каждый из которых предполагает использование специального инструментария, в процессе разработки стратегии развития муниципального образования могут быть достигнуты конкретные результаты, необходимые для повышения эффективности управления его социальной и хозяйственной жизнью с учетом происходящих изменений во внешней и внутренней среде [1].

Каждый из методологических подходов решает ограниченный круг задач стратегического планирования, и только все вместе они, реализованные в составе процедур стратегирования, позволяют добиться нужной определенности прогнозов, объективности анализа ситуации и точности выбора стратегической линии поведения (табл. 1).

Таблица 1

Основные методологические подходы к стратегическому планированию

Методологические подходы	Методы разработки и инструментарий	Результат
Устойчивое развитие через оценку сбалансированного функционирования системы «природа – население – хозяйство» и определение состояния подсистем	Структурно-функциональный анализ Системный анализ: статистический анализ документальный анализ SWOT, и PEST-анализ экспертная оценка	Ретроспективный анализ социально-экономического положения муниципального образования Оценка состояния предприятий, домохозяйств и муниципального менеджмента
Институциональный подход через оценку институциональной среды – формальных и неформальных институтов и определение доминирующих в социально-экономических отношениях местной экономики	Организация коллективной мыследеятельности Институциональный анализ: интервью фокус-групп пропаганда экспертный опрос	Миссия, цель развития, стратегические направления Перечень проектов и мероприятий, определение участвующих и ответственных сторон Механизм реализации Стратегии
Социологический подход через оценку социальных субъектов и взаимосвязей между ними и определение уровня интегрированности локального сообщества	Планирование с соучастием органов муниципального самоуправления Социологический анализ: анкетирование домохозяйств полуформализованное интервью руководителей предприятий инновационные семинары	Группа стратегического развития Программа вовлечения населения Панель домохозяйств и предприятий

В основе Стратегии социально-экономического развития муниципального образования лежит совокупность обоснованных стратегических направлений и приоритетов развития, определение которых сегодня невозможно без предварительного стратегического факторного анализа, прогнозирования изменения социально-экономической, макроэкономической и геополитической ситуаций и оценки внутренних резервов и потенциалов развития территории. Все это требует применения специальных подходов, обеспечивающих качество информационно-аналитической работы субъектов стратегирования.

Унификация процедур стратегирования, предусматривающая применение типовых шаблонов стратегического факторного анализа и специальных алгоритмов разработки целей и задач, позволяющих организовывать коллективную мыслительную деятельность субъектов стратегического планирования, позволяет в дальнейшем сопоставлять между собой полученные результаты для разных уровней объектов управления из разных областей и, таким образом, обеспечивает целостное, системное видение стратегических преобразований [2-3].

Согласование стратегических приоритетов на каждом уровне власти и управления, а также интеграция потоков целей и задач позволяет выделить отдельные пространства-фокусы управленческой работы как в рамках всего региона, так и в пределах деятельности структур различных уровней управления [4].

Сами структуры муниципального управления, созданные для реализации стратегического подхода к управлению и развитию, могут отличаться друг от друга в связи с размерами муниципального образования и установленными приоритетами деятельности, однако все они должны соответствовать строго определенной системе принципов организации деятельности.

Причем, во всех случаях для разработки стратегии должен быть назначен некий субъект, который ответственен за формирование целей и задач и проработку механизмов реализации стратегии. При этом система целей и задач может быть сформирована только в случае, если она опирается на непротиворечивые изначально комплексы ценностей и предпочтений, а ценности и предпочтения могут быть либо выведены теоретически (элитарная модель субъекта), либо в результате процедур плебисцита (эгалитарная модель, когда широкие массы определяют ценностную платформу). Эта платформа может быть либо полностью синтезирована научной организацией, либо обобщена и синтезирована в результате референдума/опроса.

Реализация стратегии подразумевает ее периодическую конкретизацию в соответствии с изменениями социально-экономического положения района, выявленными в рамках последующего мониторинга состояния хозяйствующих субъектов и домохозяйств на пути достижения целей стратегических направлений развития, изменений взглядов местного сообщества на развитие территории района[1].

Представление о процессе стратегического планирования в муниципальном управлении и его человеческих ресурсах дает возможность построить общий набор задач управления человеческими ресурсами в рамках этого процесса (табл. 2).

Здесь необходимо отметить важность участия местных сообществ и развития социального предпринимательства в процессах социально-экономического развития муниципального образования как новых эффективных инструментов социальной модернизации, формирующих условия для решения социальных проблем, успешных социальных преобразований, а также повышения эффективности реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования в целом[2].

Кроме того, переход к партисипативной модели управления, предусматривающей активное вовлечение населения в процессы стратегического планирования и крайне актуальной сегодня для муниципальных образований, предполагает включение в стратегию не только раздела «административные реформы», но и планов по межсекторному взаимодействию. Например, в качестве одного из стратегических направлений в стратегии может быть представлено следующее:

Организация взаимодействия власти, общества и бизнеса, целевой установкой которого является формирование эффективной системы самоорганизации локального сообщества через активизацию местных инициатив и деятельности местного самоуправления. Структура направления представлена обоснованием необходимости, проблемными точками и точками потенциального роста, задачами, выдвинутыми для решения [5].

Задачи:

- усиление интеграционных связей, формирование социальных сетей взаимодействий между хозяйствующими на территории субъектами местной властью, населением и бизнесом;
- вовлечение населения в процесс управления территорией на основе развития коммуникаций и социальных сетей;
- укрепление финансово-экономической самостоятельности муниципального образования через увеличение доходной базы бюджета, снижение уровня дотационности за счёт использования производственного потенциала хозяйствующих субъектов;
- подготовка основ для формирования благоприятного хозяйственного климата и инвестиционного климата в районе.

[1] Госпрограммы регионов: анализ итогов 2015 года http://bujet.ru/article/305131.php

[2] Основы Европейской Хартии местного самоуправления [Электронный ресурс]. http://emsu.ru/ml/intdocs/eurohart/hartiy.html

Таблица 2

Участники процесса стратегического планирования в муниципальном образовании

Участники процесса	**Задачи управления человеческими ресурсами**			
	Постоянные: повышение управленческой культуры, обеспечение функционирования системы ОМС	*Краткосрочные (до 2 лет):* работа в рамках конкретных программ и проектов	*Среднесрочные (2-5 лет):* работа в рамках программ стратегического развития	*Долгосрочные (больше 5 лет):* работа в рамках долгосрочных стратегических ориентиров муниципального развития
Высшее руководство органов муниципального управления	Организация информирования о новых управленческих разработках и опыте. Организация освоения новых управленческих знаний и умений в режиме креативных, информационных, экспертно-аналитических и консультационных семинаров, конференций, совещаний.	Вовлечение в разработку программ и проектов, анализ и оценку их результатов.	Организация креативных, экспертно-аналитических и проектных сессий по разработке программ и проектов городского развития.	Организация креативных и экспертно-аналитических сессий по выработке образов будущего, целей и стратегий городского развития. Организация информационно-консультационного сопровождения работы.
Работники органов муниципального управления	Организация освоения новых управленческих знаний и умений.	Организация освоения новых управленческих компетенций, в связи с задачами программ и проектов. Работа с резервом органов местного самоуправления.	Организация, методическое и экспертно-консультационное сопровождение разработки программ и проектов городского развития. Работа с резервом органов местного самоуправления.	Вовлечение в обсуждение образов будущего и целей городского развития. Работа с резервом органов местного самоуправления.
Горожане и субъекты деятельности, протекающей на территории города	Организация просвещения по вопросам муниципального управления и развития.	Организация PR-акций, направленных на продвижение программ и проектов. Методическая поддержка деятельности реализации программ и проектов. Вовлечение в анализ и оценку результатов реализации программ и проектов. Формирование резерва органов местного самоуправления и работа с ним.	Организация PR-акций, направленных на продвижение стратегий городского развития. Вовлечение в формирование и реализацию программ городского развития. Обучения технологиям проектной работы. Формирование резерва ОМС и работа с ним.	Вовлечение в обсуждение образов будущего и целей городского развития. Обучение технологиям коллективной коммуникации.
Независимые специалисты	Ведение базы данных по специалистам.	Вовлечение в анализ и оценку результатов реализации программ и проектов. Формирование резерва органов местного самоуправления.	Вовлечение в формирование и реализацию программ городского развития. Формирование резерва органов местного самоуправления.	Вовлечение в обсуждение образов будущего и целей городского развития.

Обоснование выделенного направления связано с актуальностью решения следующих вопросов, напрямую зависимых от организации эффективного взаимодействия власти, бизнеса и общества:

- экономическое развитие территории невозможно вне развития местного сообщества как открытой социальной системы с различными интеграционными связями;

- развитие рыночных отношений в рамках локальной территории требует, помимо чисто экономических мероприятий, изменения социальных ценностей и норм поведения, развития институтов гражданского общества;

- недостаточно развитая социальная сфера приводит к неполному воспроизводству человека, способного к производительному труду в сфере бизнеса.

Основными проблемами взаимодействия власти, общества и бизнеса являются:

- отсутствие действенных мотивов, условий и ресурсов на муниципальном уровне для активизации жизни местных сообществ;

- неразвитость и институциональная незакрепленность коммуникативных связей;

- отсутствие на территории экономического механизма для привлечения капиталов (лицензирование, землеотвод, аренда и т.д.).

Точками роста формирования системы взаимодействия являются:

- заинтересованность и готовность администрации местного самоуправления к формированию коммуникативных связей в местном сообществе;

- наличие активных общественных структур;

- наличие местных СМИ: газеты, радио для реализации информационной деятельности в районе.

Важную роль при формировании стратегических направлений играют также предложения активистов района, субъектов малого и среднего бизнеса, представителей общественных и молодежных организаций, высказанные на проведенных специальных стратегических сессиях и дискуссионных площадках. Необходимо отметить роль социального предпринимательства, которое является движущей силой развития экономики всех отраслей производства, основой повышения качества жизни малообеспеченных слоев населения, создания инновационных процессов, технологий, необходимых для реализации задач стратегического планирования муниципальных образований [6].

В связи со значительным усложнением объектов управления и высокой динамикой изменений, требования к документам стратегического планирования сегодня предъявляются более высокие, чем раньше. Естественно, претерпевают изменения и состав процедур стратегирования, и требования к методологии стратегического планирования.

От того, насколько правильно будет организован процесс стратегирования, сколько субъектов от власти и общества примут в нем участие, и какие инструменты они будут использовать для выработки и фиксации результатов стратегических решений, зависит не только качество самого документа «Стратегия», но и успех всех намеченных реформ.

Литература

1. Кадровое обеспечение инвестиционного развития и повышения конкурентоспособности муниципальных образований (отечественные и зарубежные практики). Информационно-аналитические материалы Круглого стола с международным участием. – Ростов н/Д: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС, 2017. 160 с.
2. *Конотопов П.Ю., Куликова Н.В.* Комплекс методических материалов проекта «Внедрение унифицированной процедуры стратегирования в ОГВ РК». ГАУ РК ЦИТ, 2012.
3. *Конотопов П.Ю., Куликова Н.В.* Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования в области социально-экономического развития. – М.: Учебный центр при Правительстве Московской области «Нахабино», 2017.
4. *Ильина И.Н., Плисецкий Е.Е., Копыченко Г.С., Рыбина Е.Г., Климова Е.С.* Будущее регионов России. Аналитический обзор документов стратегического планирования регионов РФ. Научное издание. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» https://irsup.hse.ru/data/2017/03/17/1169958730/Russian_Regions_Future_P4.pdf

5. *Куликова Н.В.* Формирование конкурентных преимуществ в условиях многоукладности мировой экономики и многообразия стратегий инновационного развития / Анализ глобальных трансформаций мировой экономики. Универсальный экономический проект. М, 2008. С. 35-38.
6. *Минаева Е.В.* Формирование эффективных стратегий функционирования организаций // Экономика и предпринимательство. 2014. № 6 (47). С. 605–608.

Kulikova Nadezhda Vladimirovna, Candidate of Psychology, federal expert; Vice-President of the NP "College of Analysts"; Chairman of the Organizing Committee of the World Cultures Park project; Head of the Commission of the Assembly of Peoples of Eurasia (53-1, Moscow, 127237, Russian Federation). E-mail: knv.collegian@gmail.com
Sergeeva Nadezhda Vladimirovna, Senior Lecturer, Department of Economics, Russian State University of Justice (69, Novocheryomushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russian Federation).
E-mail: serna1963@yandex.ru

PRACTICE OF FORMATION OF STRATEGIES OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITY

Abstract

The need for strategic planning of the socio-economic development of municipalities is acutely recognized by local governments. However, the lack of experience in an integrated approach to defining goals and priorities for future development leads to the fact that the developed concepts and strategic plans are declarative in nature. The article discusses various aspects of the formation of plans for strategic development at the level of municipalities, identifies current tasks that need to be implemented.

Keywords: *strategic planning, municipal units, social and economic development, process of a strategirovaniye, public administration, local self-government, regional power, strategic priorities, strategic management.*

References

1. Kadrovoe obespechenie investicionnogo razvitiya i povysheniya konkurentosposobnosti municipal'nyh obrazovanij (otechestvennye i zarubezhnye praktiki). Informacionno-analiticheskie materialy Kruglogo stola s mezhdunarodnym uchastiem. – Rostov n/D: Izd-vo YURIU RANHiGS, 2017. 160 p.
2. Konotopov P.YU., Kulikova N.V. Kompleks metodicheskih materialov proekta «Vnedrenie unificirovannoj procedury strategirovaniya v OGV RK». GAU RK CIT, 2012.
3. Konotopov P.YU., Kulikova N.V. Metodicheskie rekomendacii po razrabotke dokumentov strategicheskogo planirovaniya v oblasti social'no-ehkonomicheskogo razvitiya. – M.: Uchebnyj centr pri Pravitel'stve Moskovskoj oblasti «Nahabino», 2017.
4. Il'ina I.N., Pliseckij E.E., Kopychenko G.S., Rybina E.G., Klimova E.S. Budushchee regionov Rossii. Analiticheskij obzor dokumentov strategicheskogo planirovaniya regionov RF. Nauchnoe izdanie. Nacional'nyj issledovatel'skij universitet «Vysshaya shkola ehkonomiki» https://irsup.hse.ru/data/2017/03/17/1169958730/Russian_Regions_Future_P4.pdf
5. Kulikova N.V. Formirovanie konkurentnyh preimushchestv v usloviyah mnogoukladnosti mirovoj ehkonomiki i mnogoobraziya strategij innovacionnogo razvitiya / Analiz global'nyh transformacij mirovoj ehkonomiki. Universal'nyj ehkonomicheskij proekt. M, 2008. P. 35-38.
6. Minaeva E.V. Formirovanie ehffektivnyh strategij funkcionirovaniya organizacij // EHkonomika i predprinimatel'stvo. 2014. № 6 (47). P. 605–608.