

УДК 338.266.4
ББК 67.400.7

DOI 10.47475/2618-9852-2021-16212

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

А. С. Габриелян, В. А. Грищук

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

В статье рассмотрены вопросы стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования. Авторами охарактеризованы этапы социально-экономического развития муниципального образования, а также задачи, необходимые для реализации стратегического планирования развития муниципального образования. В статье рассмотрены вопросы целесообразности и необходимости разработки стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования. Также авторы выявили проблемы стратегического планирования муниципального образования и предложили пути решения данных проблем.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы местного самоуправления, стратегическое планирование, стратегии социально-экономического развития муниципального образования.*

STRATEGIC PLANNING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY

A.S. Gabrielyan, V.A. Grishchuk

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article is devoted to the issues of strategic planning of socio-economic municipal formation. The stages of socio-economic development of the municipality, as well as the tasks that are solved in the strategic planning of the municipality, are considered. The authors consider the feasibility of developing a strategy for the socio-economic development of the municipality. The article considers the problems of strategic planning of a municipality and suggests ways to solve these problems

Keywords: *local self-government, local self-government bodies, strategic planning, strategies of socio-economic development of the municipality.*

Органы местного самоуправления согласно российскому законодательству при реализации своих полномочий являются независимыми и не включены в систему органов государственной власти¹.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменени-

Согласно российскому законодательству, выделяются следующие обязанности по развитию муниципалитетов:

ями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

- установление целей и задач долгосрочного планирования социально-экономического развития региона при их соответствии целям и задачам развития региона в целом;
- разработка документов стратегического развития муниципалитета, утверждение данных документов. Реализация задач и целей, согласно документам стратегического планирования муниципалитета.

Среди принципов стратегического планирования можно выделить принцип разграничения полномочий. Его суть состоит в том, что органы муниципальной власти самостоятельно определяют, в пределах своих полномочий, указанных в федеральном законодательстве, цели и задачи социально-экономического развития своего муниципального образования, а также способы достижения указанных целей и решение поставленных задач¹.

Выбор модели стратегического развития конкретного муниципального образования зависит от множества экономических и социальных факторов, а также целей и ожидаемых результатов управленческого воздействия на объекты стратегического планирования.

Стратегическое планирование в данном случае представляет собой способ моделирования процессов эффективной деятельности муниципального образования в условиях неустойчивой рыночной среды. Результат стратегического планирования в данном случае — это стратегическое решение в виде плана, системы правил, принципов и приоритетов [5].

При анализе социально-экономического развития муниципалитета, необходимо выделить определенные взаимосвязанные этапы:

1 этап. Выявление основной цели развития муниципалитета. В разные промежутки развития муниципалитета цели его социального и экономического развития могут быть различными. Это, в основном, связано с изменением направления его развития. Согласно направлениям развития муниципалитета, его цели могут быть стратегическими, тактическими, оперативными и приоритетными.

2 этап. Выбор методов анализа муниципалитета. Перед тем как начать работу над стратегическим планом региона, необходимо провести анализ внешней среды, анализ конкурентоспособности региона, его сильных и слабых сторон, влияния внешних экономических факторов на развитие муниципалитета. Для этого многие

регионы используют в своем стратегическом планировании следующие виды анализов: PEST, SLEPT, STEEPV, SWOT, SNW, VMOST, GAP, модели BCG, Ансоффа, Мак Кинси и т. д. [4].

Например, при разработке Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года использовались такие методы стратегического планирования, как метод экспертных оценок, экономико-математические методы, анкетирование, SWOT-анализ, PEST (PESTEL)-анализ.²

В Свердловской области также используются различные методы, которые актуальны для задач анализа внешней и внутренней среды, в том числе SWOT-анализ, PEST-анализ.³

3 этап. Разработка стратегии развития муниципалитета в виде письменного документа, который содержит в себе характеристику основных долгосрочных целей развития муниципалитета, способы повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования, особенности управления муниципальным образованием. Стратегия выступает основой для различных документов территориального планирования, муниципальных программ, с помощью которых стратеги будет реализовываться.

4 этап. Прогнозирование долгосрочных и среднесрочных планов развития муниципально-образовательного образования. Прогнозирование способствует отслеживанию изменений в развитии муниципалитета, как положительного, так и отрицательного характера, выявляет взаимосвязи между показателями, которые оказывают влияние на комфортную среду проживания населения.

5 этап. Разработка программ развития муниципального образования, не противоречащих государственным программам развития субъекта Российской Федерации и основанных на использовании определенных методов и инструментов.

6 этап. Реализация стратегического планирования. Сформулированная стратегия развития муниципального образования не гарантирует позитивных изменений, не говоря уже о решении

² Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года : Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 31 января 2019 года № 1748 // Министерство информационных технологий, связи и цифрового развития Челябинской области. URL: <https://mininform74.ru>.

³ О методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области : Постановление Правительства Свердловской области от 30 марта 2017 года № 208-ПП // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/543546931>.

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г. № 264-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26 (ч. I). — Ст. 3378.

существующих проблем. Улучшение социально-экономической ситуации наблюдается только в тех областях, которые уже полностью реализуются или реализуются, если они находятся в системе с другими программами сообщества. Данный этап социально-экономического развития муниципалитета попадает под контроль со стороны не только местных властей, но и со стороны Правительства Российской Федерации. Это, в свою очередь, создает все предпосылки планирования и реализации намеченных мероприятий [4].

Четко сформированная стратегия развития муниципалитета не гарантирует позитивных изменений, не говоря уже о решении существующих проблем. Улучшение социально-экономической ситуации наблюдается только в тех областях, которые уже полностью реализуются или реализуются, находясь в системе с другими программами муниципалитета. Контроль на данном этапе развития осуществляется не только местными органами власти, но и правительством Российской Федерации, что создает все предпосылки, как обязательные, так и закрепленные в федеральном законодательстве, для планирования и реализации планируемых мероприятий [4].

Главы муниципальных образований и администраций не представляют отчеты населению и представительным органам о реализации стратегии.

Стратегическое планирование выступает как непрерывный процесс, с помощью которого муниципальное образование формирует план своего развития, определяет этапы его достижения и ставит необходимые задачи для реализации целей. Главной задачей органов муниципального образования в соответствии с направлениями стратегического планирования регионов является:

- повышение качества жизни населения;
- поддержка учреждений социальной сферы, учет повседневных нужд граждан;
- обеспечение надежности и безопасности функционирования систем жизнеобеспечения, инженерной и транспортной инфраструктуры;
- создание комфортной городской среды, достойных и безопасных условий проживания граждан;
- реализация стратегических целей и задач для обеспечения поступательного развития муниципального образования, позиционирования региона как территории, комфортной для жизни, семейного отдыха, повышение инвестиционной привлекательности муниципалитета и укрепление его экономического потенциала.

Как мы видим, стратегическое планирование для муниципального образования имеет большое значение. Стратегический план развития является важным элементом развития муниципального образования, содержащий в себе направление развития, цели развития и срок достижения данных целей.

На муниципальном уровне в рамках процессов стратегического планирования могут разрабатываться 6 видов документов:

- стратегия социально-экономического развития;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития;
- прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальные программы [9].

Исходя из положений законодательства, следует, что из 6 видов документов стратегического планирования муниципального уровня обязательной разработке подлежат только два: прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период и муниципальные программы. Целесообразность разработки других документов стратегического планирования, включая Стратегию, определяется органами местного самоуправления самостоятельно [3].

Необходимость разработки стратегии социально-экономического развития муниципалитета отражена в следующих положениях:

1. Стратегия развития муниципалитета содержит долгосрочные цели развития, задачи, с помощью которых достижение поставленных целей будет наиболее эффективным, а также определяет приоритет и направление развития муниципалитета.

2. Стратегия развития муниципалитета положительно влияет на его инвестиционную привлекательность, тем самым улучшая позиционирование муниципалитета во внешней среде.

3. Стратегия социально-экономического развития муниципалитета положительно влияет на взаимодействие местной администрации с населением, повышая информационную открытость.

4. Стратегия социально-экономического развития муниципалитета является основой для разработки других его документов. То есть все документы в муниципалитете должны быть созданы на основе Стратегии, развивать ее идеи и достигать целей, поставленных в Стратегии [1].

При осуществлении стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования можно выделить ряд проблем:

- во-первых, проблема соотношения документов стратегического планирования регионального уровня и документов Российской Федерации и документов стратегического планирования муниципалитетов с документами стратегического планирования субъектов Российской Федерации в настоящее время не полностью решена. Отсутствие базового документа стратегического планирования, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, затрудняет принятие соответствующих согласованных документов стратегического планирования на всех уровнях государственной власти [7]. В качестве решения сложившейся проблемы рекомендуется принимать все документы стратегического планирования по определенному алгоритму. Это обеспечит эффективную разработку документов стратегического планирования муниципальное образования, а также их иерархическую согласованность по интересам, приоритетам, целям, задачам и иным ресурсам;
- во-вторых, определение пространственного развития в Российской Федерации как приоритетной шкалы, обеспечивающей условия для социально-экономического развития перспективных центров экономического роста в субъектах Российской Федерации, может еще больше усилить дисбаланс в уровне экономического развития таких центров. и другие территории, преимущественно депрессивные [8]. Реше-

ние данной проблемы состоит в определении общих ориентировочных значений для развития сельских территорий, а также малых и средних городов, обеспечении устойчивого социально-экономического развития;

- в-третьих, отсутствие знаний и навыков у служащих муниципалитетов. В муниципалитетах, особенно в городских и сельских администрациях, наблюдается нехватка городских служащих со специальной подготовкой и опытом управления. Проблема усиливается тем, что чиновник сначала должен быть нанят и только потом должен быть обучен, а не наоборот, обучен, а затем нанят на государственную службу [7]. В качестве решения этой проблемы предлагается обучить персонал администрации муниципального образования методам стратегического планирования.

Таким образом, формирование механизма стратегического управления социально-экономическими процессами муниципалитета является важной составляющей обеспечения развития муниципалитета. Необходимым аспектом при разработке и реализации стратегии развития муниципалитета является использование при этом основных принципов эффективного функционирования. Для успешной реализации механизма стратегического планирования социально-экономическими процессами муниципалитета важно применять определенный алгоритм, который будет обеспечивать эффективность управленческих решений в муниципалитете.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Багинова, В. М. Роль стратегического планирования в социально-экономическом развитии муниципальных образований / В. М. Багинова, И. А. Яковлева, Е. А. Жалсараева // Современные проблемы науки и образования. — 2014. — № 6.
2. Балахина, А. А. Стратегические цели муниципального развития / А. А. Балахина, Ю. Н. Лапыгин // Вопросы управления. — 2017. — № 2. — С. 74–81.
3. Будаева, К. В. Структурно-содержательный анализ документов стратегического планирования в рамках целеполагания столичных городов регионов России / К. В. Будаева, З. И. Егоршева // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2017. — № 3–4. — С. 106–111.
4. Голованова, С. П. Система стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований Российской Федерации / С. П. Голованова, Т. Н. Петрова // Политика, экономика и инновации. — 2017. — № 5. — С. 1–4.
5. Грищук, В. А. Стратегическое планирование в муниципальном образовании : учеб. пособие / В. А. Грищук. Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2016. — 119 с.
6. Лапыгин, Ю. Н. Стратегия как документ стратегического планирования в муниципальном образовании / Ю. Н. Лапыгин, Д. В. Тулинова // Ученые записки. — 2018. — № 1 (25). — 2018. — С. 53–60.
7. Магданов, П.В. Проблемы организации стратегического планирования в муниципальных образованиях // ARS ADMINISTRANDI. — 2015. — №3. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemny-organizatsii-strategicheskogo-planirovaniya-v-munitsipalnyh-obrazovaniyah> (дата обращения: 25.03.2021).
8. Пасовец, А. А. Актуальные проблемы стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования // Экономические науки. — 2016. — № 44-2. URL: <https://novainfo.ru/article/5425> (дата обращения: 25.03.2021).

9. Ткачев, С. А. Совершенствование системы документов стратегического планирования на муниципальном уровне / С. А. Ткачев // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. — 2016. — № 3. — С. 90—99.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Габриелян Ануш Самвеловна — магистрант факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. *Gabriel-135@mail.ru*

Гришук Владимир Андреевич — кандидат педагогических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. *vova_303@mail.ru*

REFERENCES

1. Baginova V.M., Yakovleva I.A., Zhalsaraeva E.A. Rol' strategicheskogo planirovaniya v social'no-ekonomicheskom razvitii municipal'nyh obrazovaniy [The role of strategic planning in the socio-economic development of municipalities]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya* [Modern problems of science and education], 2014, no. 6 (In Russ.).

2. Balahina A.A., Lapygin Yu.N. *Strategicheskie celi municipal'nogo razvitiya* [Strategic goals of municipal development]. *Voprosy upravleniya* [Management issues], 2017, no. 2, pp. 74—81. (In Russ.).

3. Budaeva K.V., Egorshcheva Z.I. *Strukturno-soderzhatel'nyj analiz dokumentov strategicheskogo planirovaniya v ramkah celepolaganiya stolichnyh gorodov regionov Rossii* [Structural and content analysis of strategic planning documents in the framework of goal setting of capital cities of the regions of Russia]. *Gosudarstvennyj audit. Pravo. Ekonomika*. [State Audit. Right. Economy.], 2017, no. 3-4, pp. 106—111 (In Russ.).

4. Golovanova S.P., Petrova T.N. Sistema strategicheskogo planirovaniya social'no-ekonomicheskogo razvitiya municipal'nyh obrazovaniy Rossijskoj Federatsii [System of strategic planning of socio-economic development of municipalities of the Russian Federation]. *Politika, ekonomika i innovacii* [Politics, economics, and innovation], 2017, no. 5, p. 1—4. (In Russ.).

5. Grishchuk V.A. *Strategicheskoe planirovanie v municipal'nom obrazovanii: ucheb. Gosobie* [Strategic planning in municipal education]. Chelyabinsk, Chelyabinsk State University Publ., 2016. 119 p. (In Russ.).

6. Lapygin Yu.N., Tulinova D.V. Strategiya kak dokument strategicheskogo planirovaniya v municipal'nom obrazovanii [Strategy as a document of strategic planning in the municipal formation]. *Uchenye zapiski* [Scientific notes], 2018, no. 1 (25), pp. 53—60 (In Russ.).

7. Magdanov P.V. Problemy organizatsii strategicheskogo planirovaniya v municipal'nyh obrazovaniyah [Problems of the organization of strategic planning in municipal formations]. *ARS ADMINISTRANDI*, 2015, no. 3. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-organizatsii-strategicheskogo-planirovaniya-v-munitsipalnyh-obrazovaniyah>, accessed 25.03.2021. (In Russ.).

8. Pasovets A.A. Aktual'nye problemy strategicheskogo planirovaniya social'no-ekonomicheskogo razvitiya municipal'nogo obrazovaniya [Actual problems of strategic planning of socio-economic development of the municipality]. *Ekonomicheskie nauki* [Economic sciences], 2016, no. 44-2. Available at: <https://novainfo.ru/article/5425>, accessed 25.03.2021. (in Russ.).

9. Tkachev S.A. Sovershenstvovanie sistemy dokumentov strategicheskogo planirovaniya na municipal'nom уровне [Improving the system of documents of strategic planning at the municipal level]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS* [Scientific notes of SKAGGS], 2016, no. 3.