www.gief.ru

ISBN 978-5-94895-131-7

Стратегическое планирование развития территорий муниципальных образований

Государственный институт экономики, финансов, права и технологий

М.А. Миронков, Л.А. Селиванова, Е.Я. Бутко

Стратегическое планирование развития территорий муниципальных образований

Монография

Гатчина
2018

Государственный институт экономики, финансов, права и технологий

М.А. Миронков, Л.А. Селиванова, Е.Я. Бутко

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ЗАКОН – ТЕОРИЯ – ПРАКТИКА

Монография

Гатчина
2018

УДК 332.145
ББК 65.23
М 64
Рекомендовано к изданию Ученым советом
Государственного института экономики, финансов, права и технологий

Миронков М.А., Селиванова Л.А., Бутко Е.Я.

М 64 Стратегическое планирование развития территорий муниципальных образований: закон – теория – практика: монография. – Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2018. – 137 с.

ISBN 978-5-94895-131-7

Авторский коллектив:
М.А. Миронков (п. 1.2, 1.3, 2.1, гл. 3, п. 4.1, 4.2-4.6, гл. 5, 6, 7, 8)
Л.А. Селиванова (п. 1,1, 4,2, 4,4)
Е.Я. Бутко (п. 2.2)

Монография предназначена для специалистов в области государственного и муниципального управления, юристов и экономистов, занимающихся проблемами муниципальной и региональной экономики и стратегического управления, для специалистов в области стратегического менеджмента, руководителей и служащих администраций муниципальных образований, а также для студентов и аспирантов соответствующих направлений подготовки.

УДК 332.145
ББК 65.23

ISBN 978-5-94895-131-7

© Коллектив авторов, 2018
© ГИЭФПТ, 2018

Оглавление

Стр.

1. Методологические и правовые основы стратегического планирования и возможности его использования в муниципальных образованиях ……. 5
   1.1 Теоретические направления и школы стратегического планирования ……. 5
   1.2 Истоки и правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации ……... 10
   1.3 Законодательное регулирование стратегического планирования в муниципальных образованиях Российской Федерации … 20
2. Место муниципального стратегического планирования в общей системе управления социально-экономическим развитием страны, связь с другими видами планирования ……... 37
   2.1 Уровни и виды планирования …… 37
   2.2 Стратегическое планирование социально-экономического развития территории муниципального образования …… 41
3. Система стратегического планирования муниципального образования ……... 46
   3.1 Система участников стратегического планирования в муниципальном образовании …….. 47
      3.1.1 Заинтересованные стороны в системы стратегического планирования и согласование интересов ……... 49
      3.1.2 Соглашение о стратегическом партнерстве и сотрудничестве, организация работы Координационного совета по стратегическому планированию муниципального образования ……... 52
      3.1.3 Отдел стратегического планирования в структуре администрации муниципального образования …….. 53
   3.2 Система документов стратегического планирования муниципального образования ……. 55
4. Основные этапы разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования …….. 60
   4.1 Начало работы и анализ текущей ситуации …… 60
   4.2 Подготовка аналитического раздела …… 62
   4.3 Прогнозирование социально-экономического развития муниципального образования ……. 72
   4.4 Формирование стратегического выбора муниципального образования ……. 73
      4.4.1 Этап формулирования стратегического выбора социально-экономического развития муниципального образования …….. 75
      4.4.2 Ви́дение будущего положения и миссия муниципального образования ……... 76

4.5 Определение стратегических целей социально-экономического развития муниципального образования ……... 77
4.6 «Стратегическое ядро» ……... 79
5. Механизмы реализации стратегии …….. 84
5.1 Финансовые механизмы ……. 84
5.2 Механизмы регулирования градостроительной деятельности ... 85
5.3 Программно-целевые механизмы …….. 85
5.4 Механизмы управления муниципальным сектором экономики 86
5.5 Механизмы информационной поддержки …… 87
5.6 Организационно-правовые механизмы ……. 87
5.7 Механизмы методического обеспечения …….. 88
6. Повышение эффективности системы стратегического управления 89
6.1 Проектное управление …… 90
6.2 Принятие стратегических решений. «Стратегические разрывы» …… 92
7. Мониторинг и контроль эффективности реализации стратегических документов муниципального образования …… 97
7.1 Методика расчёта эффективности реализации документов стратегического планирования муниципального образования .. 102
8. Заключение. Общие недостатки и замечания по стратегиям муниципальных образований ……... 105
Литература ……. 112
Приложение ……... 122

Когда вам покажется, что цель недостижима,
не изменяйте цель – изменяйте свой план действий.
Конфуций
Без своей стратегии попадешь
под влияние чужой тактики.
Георгий Александров
Стратегия – пробуждение веры в будущее.
Сергей Нехаев

1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

1.1 Теоретические направления и школы стратегического планирования

Понятие стратегического планирования связано с усилением кризисных явлений в экономике, развитием международной конкуренции в конце 60-х годов XX века. Сам термин «стратегическое планирование» пришел к нам из военных наук: «стратегическое планирование – это принципиальный инструмент, посредством которого политическое лидерство достигается путем сочетания политики и военных реалий, используемый также для управления военными операциями» [124].

В экономических исследованиях данный термин стал применяться для определения планирования не только на уровне высшего руководства, но и текущего.

На первом этапе своего развития под стратегическим планированием понималось долгосрочное планирование, при реализации которого использовались методы экстраполяции, то есть тенденции существующего развития объекта планирования переносились на будущее. Такой подход применителен только в условиях стабильного экономического роста. Но в 60-е и 70-е годы ситуация в мировой экономике изменилась, внешняя среда приобрела нестабильный характер, и методы экстраполяции стали неприменимы. В связи с этим появились новые подходы к системе долгосрочного планирования, которые основаны на программно-целевых методах. Согласно этим методам ресурсы представляют собой средство достижения цели, а сам план включает в себя совокупность альтернативных вариантов изменения внешней среды. Данное направление получило термин «стратегическое планирование». В теории стратегического планирования сложилось ряд школ [79].

Школа дизайна представлена такими экономистами, как Ф. Селз-

ник, А.Д. Чандлер, С.Р. Кристенсен, К. Эндрюс, М. Портер. Согласно авторам данной школы «стратегия есть результат сознательного и тщательного мыслительного процесса» [79].

Для разработки стратегии должны быть четко определены цели и задачи, для чего проводится SWOT-анализ, разрабатываются стратегические альтернативы, которые оцениваются высшим руководством компании и выбираются лучшие варианты из предложенных стратегий. Значительная роль здесь отводится высшему руководству компании, которое выполняет не только контролирующие функции, но и непосредственно отвечает за разработку стратегии. Г. Мицдберг в работе «Школы стратегий» отмечает, что данный подход к разработке стратегий возможен только в условиях простых систем.

Вторая школа – школа планирования – представлена такими экономистами, как И. Ансофф, Д. Стейнер, Р. Акофф и др.

Представители данной школы считают, что формирование стратегии есть неотъемлемая часть процесса планирования, который должен быть четко формализован, то есть каждый шаг планирования конкретизирован, подтвержден конкретным аналитическими материалами. Разработка стратегического плана должна возлагаться на плановые службы фирмы, а высшее руководство выполняет только контролирующие функции.

Представители школы позиционирования (М. Портер, В. Джеймс, Р. Кац) утверждают, что для каждой отрасли существует свой ограниченный набор стратегий. Стратегия здесь есть результат аналитических расчетов и зависит от позиции объекта планирования по отношению к остальным участникам высшей среды. М. Портер отмечает, что важно выбрать такие стратегии, сформулировать их набор с тем, чтобы они эффективно работали в определенных условиях. Г. Минцберг считает, что данный подход может быть успешно использован только в традиционных отраслях.

Школу предпринимательства при разработке теории стратегического планирования представляют П. Друкер, Й. Шумпетер, К. Найт. Их взгляды опираются на представления, что стратегия существует только лишь в сознании руководителя как перспектива развития. Процесс разработки стратегии основан на предпочтениях предпринимателя и анализе прошлого опыта.

У последователей когнитивной школы (Г. Саймон, М. Лайкс, Р.К. Регер и др.) разработка стратегии представлена как ментальный процесс.

По их мнению, стратегия есть не что иное, как продукт либо индивидуального, либо коллективного человеческого разума.

Формирование стратегии с точки зрения представителей школы

обучения (Г. Минцберг, Г. Рэпп, С. Уинтер, Дж. Куини) представляет собой развивающийся и последовательный процесс. Это означает, что «стратегия развивается по мере того, как внутреннее решение и внешние события соединяются, чтобы создать консенсус среди высшего руководства» [79].

В связи с этим стратегии могут формулироваться и внедряться одновременно, кроме того, могут при этом возникать частные стратегические инициативы, которые через менеджеров среднего звена доводятся до высшего руководства.

Другая школа – школа власти, которая представлена А. Макмилланом, Э. Петтигрю, Д. Боуэром считает, что формирование стратегии представляет собой процесс ведения переговоров, а политика – это часть стратегического процесса. При этом можно выделить два направления, которые отражают отношение к политике. Первое направление имеет место на микроуровне, где сама внутренняя политика появляется в том случае, если влиятельные индивиды применяют различные политические средства с целью достижения своих целей.

Второе направление заключается в том, что фирмы связаны с политикой отдельной стратегии, в случае если они используют политическое влияние на другие компании с целью достижения определенных целей.

Представители школы культуры, а именно, Д. Джонсон, Д. Спендор, Ф. Ригер и др. представляют процесс разработки стратегии как коллективный процесс. Они считают, что культура, история, традиции формируют ожидания, влияющие на общественное поведение, а оно приводит к созданию определенной совокупности взглядов, и таким образом влияют на сам процесс формирования той или иной стратегии.

Взгляды школ окружающей среды (К. Оливер, Д. Фримен, У. Эстли) базируются на том, что внешние факторы определяют стратегию. Более того, они считают, что в ряде случаев окружающая среда накладывает определенные ограничения на стратегический выбор, а также может лишить его.

Идеи школ конфигурации представлены в исследованиях П. Хандавалла, Д. Миллера, П. Фридена, В. Майлса, К. Сноу.

Они считали, что основным моментом процесса стратегического планирования являются перспектива, анализ истории развития объекта планирования и его трансформации. Также ими мыслилось, что в процессе стратегического планирования могут быть применимы различные методы, но формирование стратегии будет определяться самой сущностью объекта планирования, его размером, зрелостью, внешними факторами.

Отсюда следует, что различные варианты формирования стратегии будут зависеть от исторических фаз жизненного цикла объекта планирования (рост, перемены, стабильность), а также от типа и форм организации.

Анализ различных подходов к разработке стратегических планов позволяет выявить следующие исторические этапы в его развитии [109]:

- I этап – 1960–1978 гг. – данный вид планирования был особенно популярен и его методы использовались достаточно широко;
- II этап характеризуется отказом от стратегического планирования, что было связано с кризисом 80-х годов 20 века;
- III этап связан с постепенным возвращением к стратегическому планированию, но на принципиально ином качественном уровне;
- IV этап – этап, когда осуществляется переход от долгосрочных стратегий к краткосрочным, произошло уменьшение объема реинжиниринга и реструктуризации предприятий (конец 80-х годов 20-го столетия);
- V этап – период, когда произошло возвращение к полноценному стратегическому планированию (1990-е годы и по настоящий период).

Представленные подходы к разработке стратегических планов претерпели модернизацию и позволяют выделить современные школы стратегирования, которые используются в стратегическом региональном планировании [51]:

1. Институциональная школа, в рамках которой рассматривается влияние различных институтов, а именно социально-экономических, правовых, как формальных, так и неформальных на сам процесс разработки стратегий, а также их реализацию. Отмечается, что если не учитывать реальные институциональные условия, то это приведет к снижению результативности стратегических планов.

2. Интеграционная школа предполагает рассмотрение взаимодействия объектов и субъектов планирования. Это связано с развитием в конце 20 века и в начале 21 века интеграционных процессов на различных уровнях. Этот процесс находит свое отражение в кластерной политике, в связи с чем разработка региональных стратегий должна учитывать интеграционные процессы.

3. Информационная школа опирается на разработку и реализацию стратегического развития в условиях информатизации общества и различных сетевых информационных структур. В этих условиях изменяется сама идеология принятия управленческих решений, а это способствует контролю за ходом разработки и реализации стратегических планов, повышается системность, качество и оперативность стратегий, их оценку и контроль.

4. Региональная школа основное внимание уделяет необходимости учета особенностей территории как объекта стратегического планирования. Многие авторы выделяют различные методологические подходы к стратегическому планированию с точки зрения этапов их модернизации.

Псевдопозитивистское функциональное планирование [51]. Здесь предполагается четкое разделение процессов:

1) цели планирования должны принимать политики, а также лица, которые принимают руководящие решения;

2) собственно процесс планирования осуществляют плановики, которые нейтрально относятся к целеполаганию.

Таким образом, сущность планирования определяется нахождением возможных путей заданных политиками целей, которые в ходе планирования не должны подвергаться корректировке.

Рациональное комплексное планирование [51]. Этот подход предполагает, что эксперты-плановики, обладающие высокой квалификацией, осуществляют не только внешнюю постановку целей, но и сами их формулируют. В большинстве практических разработок по стратегическому планированию реализуется именно этот подход. Он предполагает анализ проблем, формулировку целей, определение критериев с целью принятия решений, оценку и генерацию альтернатив, а также мониторинг полученных результатов.

Планирование на базе прагматического инкрементализма [51]. Этот метод предполагает проведение маленьких последовательных «шагов» при осуществлении процесса планирования. Эти шаги ориентированы на проведение мелких по своему масштабу социальных реформ и позволяют снижать риски в ходе принятия управленческих решений. Он базируется на параллельном выборе различных целей для принятия определенных управленческих решений.

Планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве [51]. Данный подход предполагает, что все заинтересованные лица могут добровольно участвовать в процессе стратегического планирования. Особенность данного подхода заключается в том, что он ориентирован на решение конкретных текущих проблем, которые не предполагают проведение весомых социальных, экономических и технологических изменений.

Постсовременный модернизм планирования. Этот вид планирования предполагает синтез всех остальных типов планирования и должен учитывать современные потребности общества, экономики в условиях динамично развивающегося хозяйствующего субъекта.

Некоторые экономисты-исследователи выделяют *инновационное планирование*, которое должно отражать не только эволюцию объекта,

но и носить «прорывной» характер на основе нового качества роста рассматриваемого объекта.

Анализ различных исследований [43; 44; 48; 51; 52] позволяет выявлять наиболее важные особенности современного стратегического планирования.

1. В категорийно-понятийном аспекте планирования появились новые категории, такие как «ценности», «интересы», «социальные коммуникации» и др.

2. Планирование большинством исследований может рассматриваться как сложный циклический процесс, который включает в себя получение, аккумулирование новых знаний об объекте планирования; такой процесс называют «спиралью планирования». Но при этом, если изменяются условия и факторы функционирования объекта планирования, в том числе и факторы внешнего воздействия, должно происходить «релейное переключение» и переход на новую спираль, развитие которой будет происходить уже по новым нормам и правилам.

3. Целый ряд исследователей признает значимость обучающей компоненты планирования. Это предполагает, что в процессе каждого нового цикла планирования учитывается и прошлый опыт, и накопленные навыки для обучения специалистов-плановиков.

4. План рассматривается как совокупность предписаний, кодексов, норм, которые представлены в логическом порядке.

5. Планирование в современных условиях не только прерогатива органов управления. В этот процесс все больше вовлекаются стейкхолдеры, т.е. активные и заинтересованные лица, которые не находятся напрямую в орбите субъекта планирования. Все больше распространение получают именно демократические принципы планирования, означающие уменьшение личной ответственности плановиков и лиц, ответственных за принятие решений, что ведет к формированию коллегиальной ответственности.

6. Учитывается влияние целенаправленных действий планирования не только на преобразование физической и социальной среды, но и на различные институты (законы, правила, нормы).

7. Ведущая роль в процессе планирования принадлежит информации. Именно обладание информационными ресурсами становится не менее важным, чем доступ ко всем другим видам ресурсов.

1.2 Истоки и правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации

В 1990-е годы при переходе к рыночной экономике произошел пересмотр отношения к системе государственного планирования и ре-

гулирования развития отраслей экономики и регионов, имевшей место в СССР. Планирование социально-экономического развития территорий в эти годы почти перестало использоваться в практике регионального и местного управления.

В 2000-е годы появились объективные причины, определившие возврат к планированию, но уже в другой, более гибкой форме. Это обуславливается тем, что муниципалитеты стали постепенно превращаться в самостоятельные субъекты экономической жизни, вынужденные конкурировать с другими муниципалитетами в борьбе за инвестиции, за квалифицированные трудовые ресурсы. Эта конкурентная среда, требуя оперативных целенаправленных действий со стороны органов местного самоуправления, порождает новые специфические проблемы, опыта решения которых у муниципалитетов нет.

Муниципальное управление на современном этапе своего развития рассматривается как симбиоз функций, реализация которых обусловлена особенностями местного самоуправления, имеющего как собственные, так и переданные государством полномочия. В целом, муниципальное управление можно охарактеризовать, с одной стороны, как деятельность властных структур, направленную на удовлетворение общественных интересов, осуществляемую в определённых законом формах; с другой стороны, как организованный процесс регулирования и контроля со стороны органов местного самоуправления по вопросам управления системами жизнеобеспечения населения данной территории [82].

Говоря об истории рассматриваемого нами вопроса, заметим, что работа по формированию государственной системы прогнозирования и планирования велась на протяжении всего XX столетия по наши дни, начиная с существования СССР.

С самого начала обращения советских экономистов к проблемам территориального планирования в нашей стране шел поиск оптимальных и отвечающих вызовам научно-обоснованных подходов к решению исторических задач по созданию научно-теоретических основ построения социалистической экономики.

Начиная с основоположников научного подхода к территориальному планированию Н. Кондратьева и В. Леонтьева [67] СССР – Российская Федерация прошла семь основных этапов эволюции взглядов и подходов научного обоснования территориального и социально-экономического планирования:

1) 1920–1937 гг. – разработаны и реализованы план ГОЭЛРО (Г. Кржижановский), Генеральный план развития народного хозяйства СССР на 1928–1940 гг. (П. Осадчев и В. Базаров);

2) 1940–1950-е гг. – разработан и реализован план восстановления

народного хозяйства после Великой Отечественной войны (Н. Вознесенский, Г. Сорокин, Д. Прянишников);

3) 1950-е начало 1980-х гг. – формируются научные и методологические основы государственного стратегического планирования; разрабатывается и внедряется сценарный подход социально-экономического прогнозирования; разрабатывается Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР, формируются основы комплексного научно-технического прогнозирования и национального программирования (А. Ефимов, В. Котельников. В. Немчинов, Л. Абалкин, А. Гранберг);

4) 1987 г. – издание сборника документов «О коренной перестройке управления экономикой», постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования». Был обозначен ряд мер по повышению научной обоснованности разрабатываемых планов, систематизации работы органов, ответственных за разработку планов, переходу от преимущественно административных к экономическим методам хозяйствования, обеспечению условий для ведения производственно-экономической деятельности предприятий на принципах полного хозрасчета и самофинансирования;

5) 1990-е гг. – формируется методология стратегического планирования в новых для страны условиях рыночной экономики (С. Глазьев, А. Гранберг, Б. Кузык, В. Лексин, А. Швецов);

6) 2005–2014 гг. – формируется свод нормативно-правовой базы по осуществлению стратегического планирования. Разработана Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года;

7) 2014 г. – принятие Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и закрепление полномочий государственных и муниципальных органов власти в сфере прогнозирования и планирования – формирование единой системы стратегического планирования.

В период своего существования в СССР была создана своя научная школа государственного планирования, которая по масштабам рассматриваемых проблем, глубине проработки и пониманию социально-экономических процессов в формировании экономики страны в условиях ведения социалистического хозяйства не имела себе равных в мире.

Поиск новых путей социально-экономического развития территорий муниципальных образований пришелся на середину 1990-х годов и проходил в течение 25 лет, параллельно испытывая на себе последствия четырёх масштабных экономических кризисов.

Первые попытки стратегического планирования территориального развития органами местного самоуправления предпринимались с конца 1990-х годов, в основном в крупных городах Российской Федерации.

В декабре 1997г. был принят первый в России стратегический документ – Стратегический план Санкт-Петербурга, который регламентировал стратегические направления развития города. К этому процессу подключились такие города, как Новосибирск, Екатеринбург и Омск.

В 2002 году в Докладе Леонтьевского Центра «Стратегическое планирование в городах России» [106] было проведено обобщение опыта по стратегическому планированию в 200 городах России.

Процесс создания муниципальных стратегий в этот период стартовал во многом стихийно как попытка местных властей найти альтернативу существовавшей системе вытеснения муниципалитетов из государственной сферы управления и перекладывания проблем только на плечи руководителей администраций городов и районов без соответствующего финансирования.

Первые опыты муниципального стратегирования и неудачи, вызванные перманентными изменениями в бюджетном и налоговом законодательстве, а так же в результате непрекращающегося вынужденного поиска компромисса между финансовыми интересами муниципалитетов, региональных и федеральных властей, многих муниципальных руководителей надолго оттолкнули от этой проблемы, перейдя на ситуационный и полу стихийный (авральный) характер управления.

В последующее время накопление позитивного опыта стратегирования на муниципальном уровне способствовало раздвижению горизонта планирования в городах [85].

Анализируя итоги и выявленные основные проблемы в документах муниципальных образований, отнесенных к сфере долгосрочного территориального и социально-экономического развития за период 1990–2005, годов мы можем выделить следующие особенности:

- разность методологических подходов в муниципальных образованиях при осуществлении стратегического планирования;
- стратегическое планирование осуществлялось сугубо по инициативе руководителей администраций;
- подмена стратегического планирования традиционными формами планирования;
- приоритет разработки стратегий си стратегических планов над их реализацией;
- отсутствие жесткой взаимосвязи государственного и муници-

пального планирования;

- стратегическое планирование, как правило, было в городах, сельские территории практически не были охвачены [84].

Таким образом, несмотря на нерешенные противоречия, годы поиска места муниципальных образований в системе стратегического планирования дали свои результаты – в России были созданы региональные школы стратегического планирования, успешно адаптированы и апробированы общепризнанные в мире практики стратегического управления территориями и подходы к ним [81].

Говоря о правовом регулировании стратегического планирования на муниципальном уровне, необходимо отметить, что отсчёт времени по формированию правовой базы в сфере стратегического планирования социально-экономического развития на муниципальном уровне в Российской Федерации ведется с принятия в 1995 году Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] (далее – № 154-ФЗ).

В этом законе еще отсутствовало такое понятие как «стратегическое планирование», однако к вопросам местного значения муниципальных образований было отнесено «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», а к сфере исключительного ведения представительных органов местного самоуправления – «принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчётов об их исполнении». Таким образом, закон № 154-ФЗ дал правовые основания разработки долгосрочных планов и программ, которые стали фактически аналогами будущих стратегий развития территорий муниципальных образований.

Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [9] (далее – № 115-ФЗ) стал для муниципальных образований методическим ориентиром в сфере комплексного долгосрочного планирования, даже, несмотря на то, что данный закон регулировал правоотношения, возникающие на федеральном уровне. Термины «стратегическое планирование» и «стратегия» в указанном Федеральном законе также отсутствовали, однако позднее отдельные муниципальные образования стали вместо концепций и программ комплексного социально-экономического развития разрабатывать стратегии (стратегические планы) социально-экономического развития [78. С. 4].

Следует отметить, что принятие № 115-ФЗ было важным шагом по пути создания «российского подхода» к программно-целевому управлению, который предусматривал осуществление национального про-

граммирования в двух формах: федеральных целевых программ и программы социально-экономического развития [108. С. 40].

На основании Распоряжения Правительства РФ от 14.06.2001 г. № 800-р и Приказа Министерства экономического развития и торговли РФ от 17.06.2002 г. № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социально развития субъектов РФ» субъекты Российской Федерации разрабатывали и предоставляли в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, а Министерство экономического развития и торговли РФ обеспечивало регистрацию, учет программ и осуществляло координацию деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по их реализации [103].

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 10.07.2001 г. № 910-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу» [35], органам государственной власти субъектов Российской Федерации при разработке региональных программ социально-экономического развития было рекомендовано руководствоваться положениями программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Таким образом, обеспечивалась методологическое единство, преемственность и выстраивалась система взаимосогласованности среднесрочных региональных и федеральных программ [103].

Но уже с 2007 года обязательное требование к разработке и предоставлению таких программ не предъявлялось. Фактически эти программы перестали разрабатываться с 2006 года, и с июня 2010 года Распоряжение Правительства РФ от 14.07.2001 г. № 800-р утратило юридическую силу.

С октября 2005 года начался новый этап внедрения общенациональной системы планирования: Министерством экономического развития Российской Федерации были организованы работы по подготовке стратегий социально-экономического развития Российской Федерации и отдельных отраслей промышленности страны; параллельно инициировалась разработка стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а далее – муниципальных образований. Исходя из характера запланированных действий центрального правительства, вектор проведения стратегического планирования направлен на осуществление связей «сверху – вниз» – от федерального центра к муниципальным образованиям.

Такая установка на вертикализацию процесса стратегического планирования, с одной стороны, явилась вполне логическим продолжением всей реформы государственного управления в стране в тот период, но вычеркнула из повестки дня продолжение широкой дискуссии экспертов и практиков о пользе и преимуществах стратегического планирования «снизу – вверх».

Говоря о пользе или вреде вышеназванных подходов, необходимо обозначить современный взгляд на стратегическое управление – на современный стратегический менеджмент, который основывается на совместной ответственности как высшего руководства, так и рабочего персонала за достижение будущего результата. Проецируя данную установку на муниципальное управление и понимая, что расширение сферы ответственности – вполне объективная тенденция, местное сообщество, локальные элиты и представители бизнеса становятся коллективным стратегическим субъектом, а объектом – «будущее муниципального образования», то есть его долгосрочное развитие.

Стоит отметить, что достаточно долгий период муниципальные образования оставались второстепенным звеном в строящейся национальной системе стратегического планирования. На муниципальном уровне деятельность по социально-экономическому прогнозированию и планированию федеральным законодательством практически не регламентировалась, и работа по разработке прогнозов и стратегий основывалась на нормативных актах субъектов РФ и локальных нормативных актах конкретного муниципального образования.

Мы должны признать, что существовали и отчасти еще существуют, вполне объективные причины – факторы сдерживания, что не позволяли муниципальным образованиям активно включиться в процесс стратегического планирования. Объяснения причин лежали опять же в правовой плоскости, а именно в установлении закрытого перечня вопросов местного значения в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5], что снижало заинтересованность муниципальных образований в экономическом развитии территории.

Проведение активной экономической политики администрацией муниципального образования возможно лишь посредством делегирования соответствующих государственных полномочий, а также передачи на местный уровень необходимых финансовых средств, но эта практика не получила широкого распространения [111].

Взаимодействие органов местного самоуправления и органов власти субъектов Федерации хоть и было продекларировано в Указе Президента РФ от 03.06.1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» [17], однако сама

методика взаимодействия различных уровней власти так и не была разработана. Все это сказывалось на месте и роли муниципальных образований в формирующейся системе стратегического планирования, что и было отражено в документах стратегического планирования того периода.

В эти годы практика разработки стратегических документов на муниципальном уровне получила довольно широкий охват, как по количеству муниципальных образований, так и количеству разработанных документов, но в общероссийском масштабе все-таки не стала общераспространённой.

Несмотря на увеличение числа методических разработок, раскрывающих, по мнению их авторов, суть стратегического планирования на муниципальном уровне, содержание стратегических документов продолжает оставаться крайне неоднородным, что обусловлено отсутствием общепризнанных в экспертном сообществе и одобренных на федеральном уровне методических основ стратегического планирования в муниципалитетах [54], и не позволило повсеместно внедрять уже накопленный успешный опыт муниципального стратегирования.

Среди выявленных недостатков деятельности муниципальных образований в сфере стратегического планирования в период с 2005 – по 2014 годы мы можем отметить следующие:

- формализм при разработке стратегий, включающий лишь набор норм и правил, не отражающий реальной городской специфики того периода;

- «гигантомания» и неоправданная амбициозность, недоучёт реальных возможностей муниципального образования;

- стремление вместить в рамки стратегии социально-экономического развития всевозможные проекты и программы, что приводит к размытости и потере целостности стратегического документа и затрудняет выделение приоритетных направлений перспективного развития;

- нередко отсутствие чётких формулировок целей и задач;

- отсутствие сценариев развития, выбора стратегических альтернатив, балансовых оснований, расчётов сценариев перспективного развития и т.д. [72];

- наличие системного разрыва между документами долгосрочного социально-экономического планирования и документами бюджетного планирования);

- путаница в понятиях «социально-экономическое развитие», «стратегическое планирование», «индикативное планирование», «устойчивое развитие» и др.

Говоря о методологическом единстве осуществления стратегического планирования, начиная принятия № 115-ФЗ и вплоть до 2014 года в нормативных правовых документах федерального уровня постепенно вводились новые понятия и определения, которые сегодня уже стали основой в формировании современной методологической базы проведения прогнозирования и планирования [102. С. 135–159].

К таким терминам мы можем отнести:

- «региональная политика» [17];
- «комплексное социально-экономическое развитие экономики регионов» (территорий);
- «территориальное развитие»;
- «сбалансированное территориальное развитие» [17; 34];
- «устойчивое развитие»;
- «сбалансированное решение проблем социально-экономического развития» [22];
- «стратегическое планирование»;
- «система стратегического планирования или система стратегического планирования регионального развития в РФ»;
- «приоритеты социально-экономического развития»;
- «принципы стратегического планирования»;
- «стратегический контроль» [15];
- «государственное прогнозирование социально-экономического развития РФ»;
- «прогноз социально-экономического развития»;
- «концепция социально-экономического развития РФ»;
- «программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу» [9].

Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» [15] (далее – Указ № 536) был на тот период единственным, а поэтому и основным нормативным документом по утверждению методики для федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке и реализации стратегических документов на федеральном, региональном и отраслевом уровнях.

В ст. 6 Указа № 536 были законодательно определены принципы и задачи стратегического планирования в Российской Федерации, а также устанавливались конкретные временные рамки планирования (долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного).

Необходимо отметить, что положения Указа № 536 не полностью соответствовали горизонтам планирования, установленным Федеральным законом № 115-ФЗ. Так, в ст. 4 № 115-ФЗ указывалось, что

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу разрабатывался на период от 3 до 5 лет и ежегодно корректировался, в то же время в Указе № 536 среднесрочный горизонт планирования был установлен на 5–10 лет, а краткосрочный – 3–5 лет [102. С. 129].

До 2014 года в российском законодательстве не была реализована в полной мере система документов стратегического планирования, не наблюдалось последовательности их разработки и преемственности как Федеральным законом № 115-ФЗ, так и Бюджетным кодексом Российской Федерации, в которых было обозначено, что составлению проектов бюджетов всех уровней власти предшествует разработка прогнозов социально-экономического развития соответствующего уровня власти и отраслей экономики, а составление бюджета основывается на Бюджетном послании Президента Российской Федерации, прогнозе социально-экономического развития соответствующего уровня власти на очередной финансовый год, основных направлениях бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год, прогнозе сводного финансового баланса и плане развития государственного или муниципального сектора экономики также на очередной финансовый год [103].

Следующим шагом на пути общенационального программирования с 2006 года стало введение в практику государственного стратегического регулирования нового инструмента – Национальных проектов социальной направленности: здравоохранения, образования, жилищного строительства и агропромышленного комплекса.

Обширным блоком документов в период с 2005 по 2014 годы по стратегическим направлениям в области государственного стратегического планирования стали «Майские Указы» – Указы Президента РФ от 07.05.2012 г. №№ 596–606, в которых было утверждено 11 стратегических документов в области науки и образования, здравоохранения, социальной политики, демографической политики, внешней политики, государственного управления, жилищной политики, модернизации вооружённых сил и оборонно-промышленного комплекса. Большая часть целевых ориентиров, обозначенных в «Майских Указах», стали для муниципальных образований стратегическими и определили вектор муниципального управления на очередной политический цикл [14; 16; 20; 23; 24; 25; 26; 27].

На протяжении всего времени в анализируемом периоде в профессиональной и управленческой середе не утихали споры о необходимости утверждения нового Федерального закона, обобщающего опыт и основные итоги предыдущего периода и регламентирующего будущую деятельность органов власти в сфере прогнозирования и страте-

гического планирования в Российской Федерации.

Экспертное сообщество и представители органов федеральной власти вели активную дискуссию о целесообразности осуществления органами местного самоуправления деятельности в области стратегического планирования и о поиске места муниципальных образования в государственной системе стратегического планирования.

1.3 Законодательное регулирование стратегического планирования в муниципальных образованиях Российской Федерации

Работа над проектом Федерального закона о стратегическом планировании велась в Российской Федерации на протяжении несколько лет.

Одна из первых версий готового документа, разработанного Министерством экономического развития Российской Федерации, была представлена на суд экспертного сообщества в ноябре 2011 года.

Основной идеей законопроекта стало создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования, позволяющей решать задачи по повышению качества жизни населения, роста экономики страны и обеспечения её безопасности.

Одним из существенных недостатков этого варианта законопроекта можно считать методологическую установку, в соответствии с которой муниципальные образования страны не упоминались в системе государственного стратегического планирования, где «порядок осуществления стратегического планирования в муниципальных образованиях, формирования, утверждения, реализации и оценки эффективности документов стратегического планирования муниципальных образований устанавливается муниципальными правовыми актами» [13].

Новый вариант проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» разработан Министерством экономического развития РФ в соответствии с подпунктом «а» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» [20].

Предлагаемую систему государственного стратегического планирования предлагалось строить на трёх элементах:

1) прогнозирование социально-экономического развития (разработка научно обоснованных представлений о направлениях и результатах (итоговых и промежуточных) социально-экономического развития страны и определение параметров её социально-экономического развития);

2) программно-целевое планирование (определение целей социально-экономического развития, приоритетов социально-экономической политики и формирование комплексов мероприятий по обеспечению достижения указанных приоритетов и целей);

3) стратегический контроль (проведение мониторинга социально-экономического развития и контроль за реализацией решений, обозначенных в документах стратегического планирования) [12].

Новыми элементами разработанного варианта системы государственного стратегического планирования стали:

- разработка стратегического прогноза рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности Российской Федерации на период до 30 лет;
- формирование реестра документов государственного стратегического планирования;
- оптимизация состава документов стратегического планирования в субъектах федерации (стратегия социально-экономического развития, прогноз социально-экономического развития и бюджетная стратегия);
- обязательное проведение общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования, а также размещение результатов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- введение контроля реализации и определение основных отчетных документов стратегического планирования [12].

Среди участников регулируемых данным законопроектом отношений были отдельно выделены органы местного самоуправления, однако и в этом варианте законопроекта отсутствовал перечень обязательных для муниципального образования документов стратегического планирования, и сохранилось положение от предыдущих версий документа, в котором этот перечень утверждается муниципальным правовым актом и иными нормативными правовыми актами.

Проведя анализ текста законопроекта, его разработчикам не удалось создать целостную взаимосвязанную систему государственного стратегического планирования, а в предложенном виде они лишь зафиксировали противоречивость существующего состояния федерального законодательства в данной области.

К числу существенных недостатков этого варианта законопроекта можно отнести отсутствие четко прописанной взаимозависимости и очередности разработки всех стратегических документов по разным уровням государственного управления и субъектам естественных монополий. Кроме того, на разных уровнях государственного управления в законопроекте предлагалось использовать различный набор

стратегических документов среднесрочного и долгосрочного планирования [56].

В законопроекте отсутствовала важнейшая составляющая общей цели стратегического планирования – формирование единого комплекса прогнозных материалов. Для эффективного и качественного стратегического управления на всех уровнях, в том числе и муниципальном, необходимо было выстроить единую государственную систему долгосрочного прогнозирования – включить прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период в перечень документов государственного прогнозирования, определить порядок взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти при его разработке и увязать с другими документами государственного стратегического планирования.

После многочисленных обсуждений и внесенных поправок утвержденным Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [11] (далее – № 172-ФЗ), была создана правовая база для построения и функционирования комплексной системы стратегического планирования в стране, и нормативно было определено право муниципальных образований на самостоятельное осуществление стратегического планирования [81].

Заслуживающим наше внимание является то обстоятельство, что в текст проекта закона муниципальный блок был включен по настоятельным просьбам Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ, а также делегатов Съезда муниципальных образований России. Более того, на решающем этапе доработки закона из ряда формулировок было изъято понятие «государственное» [85. С. 23].

Новый закон установил, что одним из важнейших условий эффективного функционирования стратегического планирования является рациональная увязка всего массива имеющихся и разрабатываемых стратегических документов.

Таблица 1

Сравнительный анализ системы документов стратегического планирования в РФ в 2005 и в 2014 годах

Уровень управления	Нормативная база до 2014 года	«О стратегическом планировании в Российской Федерации» Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ
Долгосрочный период		
	10-20 лет	более 6 лет
Федеральный	1) Прогноз социально-экономического развития РФ;	1) Стратегия социально-экономического развития

	2) Концепция социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу	Российской Федерации; 2) Стратегия национальной безопасности Российской Федерации; 3) Отраслевые документы стратегического планирования; 4) Стратегия пространственного развития Российской Федерации; 5) Стратегии социально-экономического развития макрорегионов; 6) Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации; 7) Стратегический прогноз Российской Федерации; 8) Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации; 9) Бюджетный прогноз Российской Федерации.
Региональный	1) Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ; 2) План использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения; 3) Схема территориального планирования субъекта РФ.	1) Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; 2) Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период; 3) Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.
Местный	1) Стратегии социально – экономического развития МО (как вариант: концепция социально-экономического развития МО); 2) генпланы и схемы территориального планирования МО.	1) Стратегия социально- экономического развития муниципального образования; 2) План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; 3) Прогноз социально-экономического развития муниципального образования; 4) Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период.
	Среднесрочный период	
	5–10 лет	3-6 лет
Федеральный	1) Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (разрабатывается на период от	1) Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на

	трех до пяти лет и ежегодно корректируется); 2) Послание Президента РФ к Федеральному собранию (специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу); 3) Концепция социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу; 4) Программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу.	среднесрочный период; 2) Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации; 3) Государственные программы (срок определяется Правительством РФ); 4) Схемы территориального планирования Российской Федерации; 5) План деятельности федерального органа исполнительной власти.
Региональный	1) Комплексная программа социально-экономического развития субъектов РФ; 2) Прогноз социально-экономического развития субъектов РФ на среднесрочную перспективу.	1) Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период; 2) План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; 3) Государственные программы субъекта Российской Федерации; 4) Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.
Местный	1) Прогнозы социально-экономического развития МО на среднесрочную перспективу; 2) Планы (планы мероприятий в стратегиях МО) на среднесрочную перспективу; 3) Программа социально-экономического развития МО на среднесрочную перспективу; 4) Дорожные карты (планы мероприятий).	1) Прогноз социально-экономического развития муниципального образования.
	Краткосрочный период	
	3-5 лет (иногда 1 год)	не указано
Федеральный	1) Прогноз социально- экономического развития на краткосрочную перспективу; 2) Бюджет РФ; 3)Федеральные целевые программы.	1) Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; 2) Государственные программы (срок определяется Правительством РФ).
Региональный	1) Доклад субъекта РФ о фактически достигнутых и планируемых значени-	1) Государственные программы субъекта Российской Фе-

	ях показателей (об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ); 2) Прогноз социально – экономического развития субъекта РФ; целевые программы; бюджет субъекта РФ.	дерации.
Местный	1) Показатели социально-экономического развития МО в среднесрочных планах на 3 года; 2) Муниципальные программы; 3) Бюджет МО.	1) Муниципальные программы.

Источник: [84. С. 58].

К основным достоинствам № 172-ФЗ мы можем отнести введение в юридический оборот понятийного аппарата стратегического планирования как экономической дисциплины, что позволяет нам одинаково трактовать применяемые на практике термины и определения в вопросах регулирования экономической деятельности [11. Ст. 3].

Одно из ключевых определений, закрепленных в № 172-ФЗ, – это определение «стратегическое планирование», которое теперь понимается как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития» и позволяющих нам утверждать, что законодатель дал чёткие установки не просто на осуществление стратегического планирования администрациями муниципальных образований, построение нового института управления. В качестве подтверждения наших слов в законе мы находим понятие «система стратегического планирования» – механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения [11. Ст. 3].

Как было показано ранее, до принятия в № 172-ФЗ в отечественной научной и юридической литературе множество трактовок понятий и определений в области социально-экономического планирования приводило к путанице у пользователей: зачастую одни и те же термины, что совпадают с используемыми терминами в советской экономической литературе по плановой экономике, в рыночных условиях имеют совершенно иную интерпретацию и понятийное содержание [102. С. 135].

Новый закон вроде бы снял проблемы несоответствия в различных

документах времени горизонта планирования, но, как показал анализ понятий, используемых в обсуждаемом законе, все же осталось несоответствие, которое необходимо устранить на законодательном уровне – речь идет о трактовке понятия «долгосрочный период».

«Долгосрочный период» в 172-ФЗ – период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет [11. Ст. 3], но обратившись к Бюджетному Кодексу РФ в разделе, посвященному долгосрочному бюджетному планированию, мы читаем: «Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается каждые три года на шесть и более лет…» [1. Ст. 170.1].

Среди новшеств в № 172-ФЗ необходимо отметить законодательное закрепление «промежуточного» уровня стратегического планирования – межмуниципального уровня, который обозначен возможностью формирования межмуниципальных стратегий (стратегий развития части территории субъекта Федерации).

Говоря о преимуществах стратегического подхода в муниципальном управлении, необходимо указать на законодательные проблемы, сдерживающие развитие муниципального стратегирования, и на те негативные факторы, что заложены в самом № 172-ФЗ с момента его принятия и не позволяли всецело реализовать его положения.

С июня 2014 года муниципальные образования осуществляли деятельность по стратегическому планированию в условиях правовой неопределенности – «стратегическое планирование», «стратегия социально-экономического развития муниципального образования» не входили в понятийный аппарат № 131-ФЗ, и в тексте данного закона понятие «стратегическое планирование» было размыто понятием «программа», что приводило к терминологической путанице среди муниципальных служащих и разности в подходах к «программированию» и «стратегированию» при проведении долгосрочного планирования.

Полномочия в сфере органов местного самоуправления по осуществлению стратегического планирования указаны в ст. 6 № 172-ФЗ, при этом ст. 39 этого же закона не могла обеспечить создание условий стратегического планирования на муниципальном уровне и являлась явно недостаточной и, по мнению экспертов, выходила за рамки правового поля, так как нормы закона распространялись на муниципальные образования как таковые, без их деления на типы. Лишь в ст. 39 № 172-ФЗ давалась конкретизация в отношении муниципальных районов и городских округов в части разработки стратегий и планов по их реализации [104. С. 13].

Далее, закрепив полномочия органов местного самоуправления, № 172-ФЗ не установил обязательного требования по принятию доку-

ментов стратегического планирования, которые должны разрабатываться на муниципальном уровне.

Лишь только принятие Федерального закона от 30.10.2017 г. № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [7] (далее – № 299-ФЗ) смогло снять часть законодательных противоречий и закрепить за органами местного самоуправления муниципальных образований всех типов полномочия в сфере стратегического планирования [7].

Также органы местного самоуправления при осуществлении своих полномочий в сфере стратегического планирования сталкиваются с правовым перекрёстным регулированием – нормы, регулирующие порядок разработки, принятия и исполнения документов стратегического планирования, в настоящее время содержатся в иных нормативно-правовых актах: в Градостроительном и Бюджетном кодексах РФ [1; 2].

Так, например, понятия «стратегия социально-экономического развития», «прогноз социально-экономического развития» и «муниципальная программа», раскрываются в ст. 3 № 172-ФЗ, определение «бюджетного прогноза» вытекает из положений ст. 170-1 Бюджетного Кодекса РФ, а отдельные характеристики сущности понятий «прогноз социально-экономического развития» и «муниципальная программа» приводится в содержании ст. 173 и 179 Бюджетного Кодекса РФ соответственно [81. С. 103].

Здесь мы видим вполне конкретную законодательную установку в наделении приоритета бюджетного планирования над социально-экономическим, что входит в противоречие с методикой, разработанной в рамках стратегического планирования.

Говоря о перечне документов, относящихся к деятельности муниципальных образований в сфере прогнозирования и планирования, мы можем отметить, что принятие № 172-ФЗ не внесло ясности в общий перечень документов стратегического планирования.

Заложенная в № 172-ФЗ диспозитивная конструкция, по которой органы местного самоуправления могут, а не должны разрабатывать, утверждать (одобрять) и реализовывать стратегию социально-экономического развития муниципального образования и план по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, ставит под угрозу выполнения всю систему стратегического планирования на местном уровне [110. С. 23].

Документы, отвечающие за обеспечение функционирования системы стратегического планирования на муниципальном уровне (прогнозы, стратегии, программы), в том числе и документы, являющиеся для муниципалитета, исходя из сути и срока их реализации, стратеги-

ческими, и документы, необходимые для обеспечения единства социально-экономического, бюджетного и территориального планирования, упоминаются в четырех Федеральных законах.

В текстах муниципальных стратегий, утвержденных после 2014 года, мы можем наблюдать противоречия в целеполагании, когда цели и задачи в этих стратегиях выходят за рамки полномочий муниципального образования (в качестве целей указываются цели, которые не могут быть достигнуты лишь силами местного сообщества). Отсюда и возникают новые спорные моменты и противоречия, связанные с финансированием из бюджета муниципального образования на реализацию документа стратегического планирования.

Согласно п. 6 ст. 53 № 131-ФЗ «осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации» [5].

Таблица 2

Перечень документов социально-экономического, бюджетного, территориального планирования муниципального образования (поселения), которые указаны в российском законодательстве

Федеральный закон от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6]	**№ 131-ФЗ**	**Градостроительный Кодекс РФ**	**Бюджетный Кодекс РФ**	**№ 172-ФЗ**
	Бюджет городского / сельского поселения, городского округа, муниципального района		Бюджет муниципального образования	Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период
			Прогноз основных характеристик консолидированного бюджета на очередной финансовый год и плановый период либо утвержденный среднесрочный финансовый план	Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период
			Основные направления бюджетной политики и основные направления	

			налоговой политики	
			Прогноз социально-экономического развития муниципального образования	Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период
	Генеральный план городского поселения, сельского поселения, городского округа	Генеральный план поселения, городского округа		
	Правила землепользования и застройки	Правила землепользования и застройки		
	Схема территориального планирования муниципального района	Схема территориального планирования муниципального района		
	Правила благоустройства территории			
				Стратегия социально-экономического развития муниципального образования
	Планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования			План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования
Муниципальная программа в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности			Муниципальная программа	Муниципальная программа
	Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры	Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры		
	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры		
	Программа комплексного развития социальной инфраструктуры	Программа комплексного развития социальной инфраструктуры		

Продолжая тему финансового обеспечения реализации муниципальной стратегии, мы должны иметь в виду, что в самом процессе стратегирования заложены принципы согласованности интересов власти, бизнеса и жителей муниципального образования, которые, в свою очередь, требуют правовые основания в финансировании положений стратегии и совместных проектов.

В соответствии со ст. 14–16 № 131-ФЗ и ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.2018 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» бюджетные средства разрешается вкладывать только в те части программы, которые соответствуют уровню полномочий [3].

К сожалению, мы должны констатировать, что постоянные изменения в межбюджетных отношениях, происходящие за последние годы, подрывают саму идею стратегирования. Муниципальные образования перманентно живут в системе неопределенности и изменений, когда жизненно важные для муниципального образования решения органов государственной власти принимаются, как правило, без учета интересов муниципалитетов.

Цели и целевые ориентиры, обозначенные в муниципальных стратегиях, требуют соответствующего финансирования. Но постоянное перекраивание бюджета в связи с корректировкой налогового и бюджетного законодательства приводит к выхолащиванию сути работы по стратегическому планированию, оставляя за муниципалами лишь рамочные отношения и формальный подход в сфере стратегического планирования.

Нельзя не сказать и еще об одном спорном моменте, идущим вразрез с принципами открытости проведения стратегического планирования – ограничение в № 172-ФЗ перечня участников стратегического планирования.

Работа над документом, отвечающим интересам всех заинтересованных сторон, проживающих и работающих на территории муниципального образования, требует вовлечения в процесс стратегирования представителей бизнес-сообщества, общественных объединений, научных организаций муниципального образования. Участие в разработке муниципальной стратегии широкого круга лиц, обеспечивающих разносторонний взгляд на проблемы развития муниципального образования, широкую палитру рассматриваемых возможностей развития, и создает определённый фильтр, предостерегающий от непродуманных и поверхностных решений стратегических проблем [68. С. 46].

Согласно ст. 9 № 172-ФЗ участниками стратегического планиро-

вания на муниципальном уровне являются органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами, – муниципальные организации. Отсутствие конкретных формулировок касаемо полного и конкретного законодательного определения перечня участников стратегического планирования дает правовые основания органам местного самоуправления на отказ от проведения диалога с заинтересованными сторонами по формулированию стратегических целей и становления единственными участниками процесса, что, в свою очередь, снижает легитимность принятых в стратегии решений. Даже отсылка к части 7 ст. 11 № 172-ФЗ, где говорится, что «к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные организации», не может повлиять на решение муниципальных властей о единоличной разработке документа стратегического планирования, так как формулировка «могут привлекаться» отличается от формулировки «являются участниками процесса» [68. С. 46].

В № 172-ФЗ отсутствуют положения об обязательном характере участия общественности в процессе разработки документов стратегического планирования. В законе лишь предусмотрено при проведении общественного обсуждения право привлечения к разработке документов объединений профсоюзов, работодателей, общественных, научных и иных организаций, а также обязательность рассмотрения органом местного самоуправления, ответственного за проведение общественного обсуждения, замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования.

Ранее обозначенное в полной мере относится и к региональному уровню, а именно, об отсутствии упоминания в ст. 9 № 172-ФЗ муниципальных образований, входящих в состав региона, в качестве участников стратегического планирования на уровне субъекта Федерации и противоположно – в качестве полноправного члена группы по стратегическому планированию в муниципальном образовании законодательно не закреплены представители органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

К недостаткам № 172-ФЗ мы можем отнести и то, что изначально законодатель ограничил субъектный состав участников стратегического планирования – в первоначальной редакции закона круг участников сужался до уровня муниципального района и городского округа, но в последующей реакции законом № 299-ФЗ круг участников был расширен и в тексте № 172-ФЗ заменен на «муниципальные образования».

В 172-ФЗ не было закреплено конкретной иерархии понятий касаемо целеполагания – нет соотношения планирования целей, направлений, приоритетов и задач в стратегических документах, а лишь содержится общее перечисление этих терминов по отношению к конкретному документу. Более того, в тексте № 172-ФЗ отсутствует описание целей самого процесса стратегического планирования (если учесть, что целеполагание является важнейшим видом деятельности в рамках всего стратегического планирования). Видимо, законодатель не счел необходимым жестко регулировать этот вопрос, установив только, какие именно из этих понятий (цели, приоритеты, направления, задачи, и т.д.) необходимо закреплять в каких документах стратегического планирования, и предоставил некоторую самостоятельность органам, ответственным за их разработку, в определении этих понятий и выстраивании их структуры в каждом конкретном документе в зависимости от цели его принятия [37].

Таким образом, положения анализируемого нами закона практически не проясняют ситуацию с составом и приоритетной структурой документов стратегического планирования для муниципальных образований и не дают ответа на вопрос, каким образом и в каких документах должны быть реализованы принципы и задачи стратегического планирования, хотя на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации данная задача закона, по сути, решена [81. С. 103].

Остается дискуссионным вопрос, является ли недостатком № 172-ФЗ отсутствие в нем четких требований к содержанию муниципальных стратегий? Часть экспертов считает, что при дефиците временных, материальных, интеллектуальных ресурсов многие муниципальные образования в такой ситуации подходят к процессу разработки стратегий формально, что снижает эффективность стратегического планирования и качество стратегических документов [68. С. 44–48].

По нашему мнению, законодатель попытался остаться в русле № 131-ФЗ и отказался навязывать муниципалитетам жесткие требования к стратегии. Тем более что не стоит упускать из виду ст. 5 № 172-ФЗ, по которой к полномочиям органов власти субъекта Федерации в сфере стратегического планирования относится установление к содержанию документов стратегического планирования, и таким образом, у субъекта Федерации есть право устанавливать региональные стандарты стратегического планирования.

Начиная с 2014 года правительства большинства регионов России разработали и утвердили свои методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования.

Также положениями № 172-ФЗ не регламентируются требования к составу (содержанию) муниципальных документов стратегического

планирования, за исключение только тех документов, что обеспечивают бюджетных процесс.

В п. 1 ст. 39 № 172-ФЗ определено, что документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ.

Проведя анализ положений Бюджетного Кодекса РФ, можно сделать вывод, что из шести видов документов стратегического планирования, разрабатываемых на муниципальном уровне, обязательной разработке подлежат только два документа: прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период и муниципальные программы, в то же время решение о разработке стратегии социально-экономического развития, плана мероприятий по её реализации, бюджетного прогноза на долгосрочный период и прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период определяется органами местного самоуправления и принимается исходя из принципа целесообразности.

Исходя из п. 6 ст. 11 № 172-ФЗ, последовательность, порядок разработки, утверждения документов стратегического планирования и их содержание определяется органами местного самоуправления в соответствии с нормами указанными в нормативных правовых актах конкретного муниципального образования [81. С. 103].

Необходимо констатировать, что № 172-ФЗ не учитывает разнообразия муниципальных образований: как по видам (городские и сельские поселения, городские округа, внутригородские муниципальные образования и т.д.), так и по численности населения (города-миллионники, города с численностью менее 10 тыс. чел. и т.д.). В законе не отражена и специфика закрытых административно-территориальных образований и моногородов. Особенность управления ЗАТО не позволяет самостоятельно принимать решения о направлениях своего развития, а моногорода зависят от градообразующего предприятия, которое определяет его экономическое развитие [68. С. 44–48].

В настоящее время остаётся рад нерешенных проблемы, связанных с реализацией № 172-ФЗ еще одной стороны процесса стратегического планирования – проведение процедур контроля, мониторинга и оценки реализации документов стратегического планирования.

В № 172-ФЗ процедуры мониторинга, контроля и оценки смешаны и не разграничены, в законе отсутствуют критерии реализации этих процедур, характер их регламентации и закрепления за исполнителями.

При беглом анализе соотношения перечня документов стратегического планирования с обязательными видами деятельности в рамках стратегического планирования, мы в тексте № 172-ФЗ не находим положений об обязанности органов местного самоуправления отчитываться о ходе реализации документов стратегического планирования и за достижение стратегических целей перед жителями муниципального образования.

Такое же положение и отсутствует в № 131-ФЗ, где за главой администрации закреплена лишь обязанность предоставлять отчёт об итогах социально-экономического развития муниципального образования за отчётный период.

За скобками № 172-ФЗ остался ряд направлений деятельности органов местного самоуправления, которые, по сути, для муниципального образования являются стратегическими: вопросы, связанные с территориальным планированием и планирование развития коммунальной инфраструктуры: из четырех традиционно выделяемых систем планирования на муниципальном уровне (социально-экономическое, территориальное, инфраструктурное и бюджетное) стратегическое планирование согласно № 172-ФЗ охватывает только социально-экономическое и бюджетное направления.

В мировой практике термин «пространственное развитие» привязан к термину «стратегическое планирование», что говорит о невозможности стратегического планирования вне пространственных координат [96], и в своей сути территориальное планирование направлено на определение назначения территории с определенным функциональным значением, с учетом всей совокупности факторов (социальных, экономических, экологических и иных) в целях обеспечения устойчивого развития конкретной территории, а также развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и обеспечения интересов жителей и общественных объединений [102].

Исключение из № 172-ФЗ вопросов по территориальному планированию развития территорий муниципальных образований, видимо, объясняется тем, что, по мнению законодателя, работа по территориальному планированию закреплена в Градостроительном и Земельном Кодексах РФ, а вопросы развития коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур предполагается решать посредством формирования и реализации долгосрочных программ муниципального образования [29; 30; 31].

Анализ трех постановлений Правительства Российской Федерации:

- от 14.06.2013 г. № 502 «Об утверждении требований к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры

поселений, городских округов»;

- от 01.10.2015 г. № 1050 «Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов»;

- от 25.12.2015 г. № 1440 «Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов» позволил прийти к выводам, что, с одной стороны, эти постановления имеют под собой попытку сгладить законодательные противоречия в области стратегического территориального планирования (отсылка на стратегию социально-экономического развития муниципального образования) [30. П. 2; 31. П. 2], с другой стороны, установить для муниципальных образований универсальные требования по формированию и реализации муниципальных программ по комплексному территориальному развитию.

Как видим, проведенный анализ юридической базы осуществления стратегического планирования на муниципальном уровне показал нам не только важность правового регулирования нового института муниципального управления, но и вскрыл наиболее актуальные законодательные проблемы строительства национальной системы стратегического планирования и определения места муниципальных образований в ней.

Завершая главу, посвященную правовым основаниям проведения работы по стратегическому планированию в муниципальных образованиях и выявлению проблем, мы можем сказать, что в настоящее время идет процесс формирования «стратегического планирования» как полноценного института управления, что позволяет муниципальным образованиям интегрироваться в формирующуюся единую систему общенационального стратегического планирования.

За прошедшие 20 лет институт муниципального управления сделал поворот от относительной свободы по отношению к вышестоящему уровню управления до практически полного возврата к директивным формам управления со стороны региональной власти. Ранее указывалось, что все это вписывается в общую логику вертикализации управления, но противоречит основам осуществления местного самоуправления, заложенным Конституцией РФ.

Как показывает мировая практика, переход к стратегическому управлению представляет собой результат следования общей политике децентрализации управления территориями, однако в России внедрение стратегического планирования имеет противоположные цели – снижение уровня самостоятельности муниципальных образований через закрепление общих с Российской Федерацией и субъектом Федерации целевых ориентиров. Фактически на лицо процесс укрупне-

ния процесса принятия управленческих решений без учета территориальной специфики конкретного муниципального образования.

Одним из последних шагов в направлении ограничения самостоятельности муниципальных образований стало принятие Федерального закона от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8] и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который наделил субъекты РФ правом перераспределять в свою пользу полномочия местных органов по широкому кругу вопросов. Таким образом, принятие № 172-ФЗ, закрепившего за муниципальными образованиями право самостоятельно разрабатывать документы стратегического характера, совпало с объективным процессом по сокращению возможностей муниципалитетов полноценно реализовывать это право [78. С. 4].

Процесс институционализации стратегического планирования только в самом начале, но вполне очевидно, что этот институт должен стать основой в практике муниципального управления, заменив собой формы, возникшие за последние двадцатилетие. Уже сегодня данный институт создал все предпосылки для преемственности проводимой социально-экономической политики на местах, позволил увязать структуру и динамику бюджетных расходов муниципального образования с целями государственной политики и способствует реализации принципов устойчивого развития [85. С. 24].

Таким образом, заканчивая рассмотрение вопросов законодательного регулирования стратегического планирования в государственном и муниципальном управлении, мы должны отметить, что формирование единой системы прогнозирования и планирования обусловливает необходимость институциональной перестройки управления в России, в том числе формирования полноценных институтов разработки, обсуждения и принятия документов стратегического планирования, а также принятия своевременных управленческих решений, которые позволят повысить результативность расходования бюджетных средств на приоритетных направлениях.

2. МЕСТО МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЩЕЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ СТРАНЫ, СВЯЗЬ С ДРУГИМИ ВИДАМИ ПЛАНИРОВАНИЯ

2.1 Уровни и виды планирования

Для каждого уровня публичной власти определен круг законодательно установленных полномочий, реализация которых невозможна без формирования системы стратегического планирования, учитывающей многоуровневый и многомерный характер социально-экономической системы [82].

Кроме того, многие процессы планирования идут параллельно, существуют одновременно и предполагают тесное взаимодействие. Внедрение механизмов взаимодействия между уровнями власти в рамках распределённых полномочий позволяет организовать управление на принципах системности на основе формированных непротиворечивых документов планирования [89].

В Российской Федерации существует три уровня планирования: федеральный, региональный и муниципальный. Каждый из них касается вопросов, соответствующих его уровню полномочий.

Муниципальному планированию в данной системе отводится подчиненная роль. Вместе с тем, муниципальный уровень социально-экономического планирования и развития является самым приближенным к населению и требует бóльшего внимания.

За последние годы выявились проблемы организации системы стратегического планирования на муниципальном уровне:

- слабое законодательное регулирование процесса стратегического планирования (отсутствие муниципальной нормативной базы, конкретных механизмов, обеспечивающих открытость процесса планирования);
- отсутствие разработанных и адаптированных методических рекомендаций по разработке стратегических документов и увязки их с процессом бюджетного планирования;
- несогласованность программных и стратегических документов, что обуславливает дублирование предпринимаемых мер, рассеивание финансовых ресурсов и невыполнение программных мероприятий из-за ограниченности ресурсов;
- недостаточная степень вовлечённости в процесс разработки стратегии субъектов гражданского общества [112];
- недостаточная квалификация сотрудников администраций в области стратегического управления [100].

Формирование комплексных плановых документов развития муниципального образования невозможно без поддержания стабильной правовой, институциональной и организационной среды.

Мы можем констатировать, что в России еще не завершены основные институциональные преобразования. При разработке планов и программ развития перед муниципалитетами стоит задача не только найти ключевые проекты экономического развития, но и сформировать необходимые условия для их реализации путём реформирования системы муниципального управления [88].

Местное управление имеет большое значение для поиска новых моделей управления обществом, построения новой российской государственности, где пирамида формирования и удовлетворения потребностей принципиально перевернута: не государство определяет то, что и в каком объёме нужно местному сообществу, а само население посылает импульсы-требования к местной власти, а она, в свою очередь, – государству [114].

Процессы планирования на различных управленческих уровнях идут параллельно и предполагают тесное взаимодействие. Для повышения эффективности мер по социально-экономическому развитию муниципалитетов необходимо достижение баланса интересов между регионом и муниципальными образованиями.

Другим подходом к классификации планирования может быть обращение к основному объекту планирования. В российской практике существует несколько видов планирования: социально-экономическое, территориальное и бюджетное, которые тесно связаны между собой общей целью улучшения условий жизни и повышения качества среды обитания. Эти виды планирования имеют три общих элемента – начальное состояние, цель (или конечное состояние) и процессы, что связывают начальное состояние с целью. Основная цель планирования – соединить эти три элемента таким образом, чтобы с наименьшими затратами достигнуть наибольшего эффекта и максимизировать результаты деятельности [45].

Если два первых элемента можно рассмотреть теоретически, то третий элемент, напротив, более конкретен. «Процессы» должны включать в себя факторы, действующие на цель; а также внутренние и внешние силы, действующие на эти факторы; цели операций в рамках единого процесса; содержать логическую последовательность конкретных шагов и некие вероятные состояния, необходимые для принятия управленческих решений, которые необходимы для управления процессом [45].

Социально-экономическое планирование на муниципальном уровне предполагает в качестве обязательного условия учёт взаимосвязи

экономических и финансовых показателей, обеспечивающих единство механизмов социально-экономического и бюджетного планирования. Экономические показатели муниципалитета выступают в качестве объекта социально-экономического развития, а финансовые – сформированы в рамках муниципального бюджета. Как мы уже говорили, взаимосвязь этих элементов планирования настолько важна, что основные положения по её регулированию прописаны в Бюджетном кодексе РФ [42].

Наиболее существенными соединительными механизмами между социально-экономическим развитием и бюджетной системой являются:

- социально-экономическое развитие муниципального образования. Оно обеспечивается не только собственными бюджетами ресурсами, но и различными формами финансовой помощи за счёт регионального и федерального бюджетов. Такая практика призвана обеспечить жизнеспособность и устойчивость всех элементов экономической системы страны;

- при разработке бюджетов трех уровней за основу принимаются показатели прогноза социально-экономического развития соответствующего уровня, что обеспечивает достоверность и реалистичность расчёта доходов и расходов бюджетов. Тем самым сохраняется единство всех аспектов единой системы планирования, что является необходимым условием для сохранения единства и целостности, а также сбалансированности всех составляющих национального экономического пространства [42].

Основная часть деятельности органов местного самоуправления связана с осуществлением бюджетного процесса, частью которого является бюджетное планирование, которое носит регулярный характер с высоким уровнем формализованности процессов.

Бюджетное планирование в процессе реализации стратегии устанавливает взаимосвязь стратегических целей с конкретными программными мероприятиями, что позволяет обеспечить высокий уровень результативности управления бюджетными расходами и интегрировать процедуры бюджетного планирования в стратегически ориентированную систему управления процессами деятельности администрации муниципального образования [57].

Суть социально-экономического планирования заключается в обосновании и разработке целей, задач и приоритетных направлений развития муниципального образования, его социально-экономических параметров и определении источников ресурсов для достижения поставленных целей [87].

Документы социально-экономического, бюджетного и территори-

ального планирования тесно связаны между собой общей целью создания условий для реализации человеческого потенциала и повышения качества среды. Так, стратегия социально-экономического развития муниципального образования может лежать в основе технического задания на разработку (корректировку) генерального плана, устанавливая цели, задачи и прогнозные значения отдельных показателей [90]. С другой стороны, документы территориального планирования могут определять земельные и градостроительные ресурсы, ограничения для реализации отдельных мероприятий стратегии. Как пример, перспективные для муниципального образования территории, обозначенные в генеральном плане, могут быть использованы как площадки для реализации инвестиционных проектов, предусмотренных в муниципальных документах стратегического планирования.

Приоритеты развития, обозначенные в стратегии и генеральном плане, задают вектор расходования бюджетных средств. Документы бюджетного планирования устанавливают финансовые параметры и ограничения для решения конкретных социально-экономических задач и отдельных социально-экономических и инвестиционных проектов.

Необходимость разработки согласованных решений в сфере социально-экономического и территориального планирования определяет те требования, которым должно соответствовать содержание стратегии муниципалитета. В первую очередь это относится к тем показателям, что рассчитываются при проведении прогнозирования и планирования в соответствии с каждым из возможных сценариев развития.

Важно отметить, что разграничение долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных документов стратегического планирования предполагает соответствие направленности управленческой деятельности, в которой сочетается решение текущих задач с одновременным созданием предпосылок для достижения долгосрочных (крупномасштабных) целей [42].

Таким образом, в результате соединения инструментов различных видов планирования и координации процесса планирования позволяет:

- разграничить конечный (стратегический), непосредственный (тактический) и промежуточный (оперативный) результаты, а также характеризующие их показатели оценки;
- определить эффективность расходов;
- улучшить распределение ресурсов в процессе как текущего, так и среднесрочного бюджетного финансового планирования;
- повысить обоснованность муниципальных расходов и качество бюджетного процесса в целом [57].

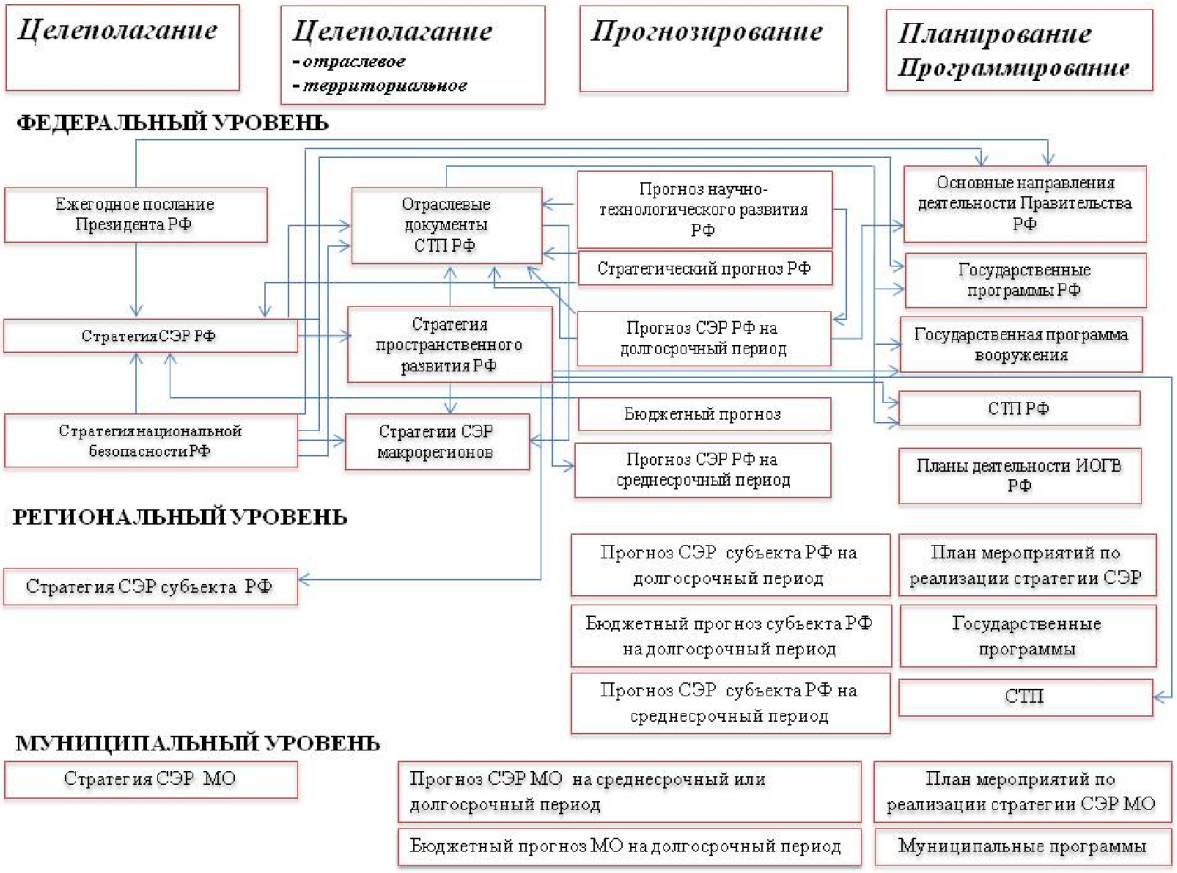

Рис. 1. Модельная структура документов стратегического планирования Российской Федерации и их взаимосвязь в соответствии с № 172-ФЗ

Источник: [80].

2.2 Стратегическое планирование социально-экономического развития территории муниципального образования

В структуре системы планирования в муниципальном образовании особая роль отводится стратегическому планированию как составной части стратегической деятельности органов местного самоуправления муниципального образования.

Стратегическая деятельность муниципальных образований представляет собой единство триады:

- стратегическое планирование;
- стратегическое управление;
- стратегическое мышление.

Стратегическое планирование задает теоретически обоснованные ориентиры будущего развития муниципального образования, стратегическое управление увязывает заданные стратегией установки с текущим управлением, а стратегическое мышление становится проводником теоретических установок в практике исполнителей.

Деятельность по осуществлению стратегического планирования возможна только при наличии всех составляющих триады, поскольку

«без стратегического управления невозможна реализация стратегических планов, а стратегическое управление неосуществимо без стратегического мышления» [113].

Стратегическое планирование, являясь составной частью всей системы управления, связано в большей степени с грамотной постановкой стратегических целей. Необходимо отметить, что тот потенциал муниципального образования, что обеспечивает достижение стратегических целей в будущем, является одним из конечных продуктов стратегического управления [41].

Анализ различных исследований [51] позволяет выявлять наиболее важные особенности современного стратегического планирования.

В категорийно-понятийном аспекте планирования появились новые категории, такие как ценности, интересы, социальные коммуникации и др.

Планирование большинством исследований может рассматриваться как сложный циклический процесс, который включает в себя получение, аккумулирование новых знаний об объекте планирования; такой процесс называют «спиралью планирования». Но при этом, если изменяются условия и факторы функционирования объекта планирования, в том числе и факторы внешнего воздействия, должно происходить «релейные переключения» и переход на новую спираль, развитие которой будет происходить уже по новым нормам и правилам.

Целый ряд исследователей признает значимость обучающей компоненты планирования. Это предполагает, что в процессе каждого нового цикла планирования учитывается и опыт, и накопленные навыки для обучения специалистов-плановиков.

Стратегия рассматривается как совокупность предписаний, кодексов, норм, которые представлены в логическом порядке.

Планирование в современных условиях не только прерогатива органов управления. В этот процесс все больше вовлекаются стейкхолдеры, т.е. активные и заинтересованные лица, которые не находятся напрямую в орбите субъекта планирования.

Все больше распространение получают именно демократические принципы планирования, что означает уменьшение личной ответственности плановиков и лиц, ответственных за принятие решений, что ведет к формированию коллегиальной ответственности.

Учитывается влияние целенаправленных действий планирования не только на преобразование физической и социальной среды, но и его влияние на различные институты (законы, правила, нормы).

Ведущая роль в процессе планирования принадлежит информации. Именно обладание информационными ресурсами становится не

менее важным, чем доступ ко всем другим видам ресурсов.

Главной целью стратегического управления является постоянное улучшение качества жизни жителей муниципального образования.

Правильно организованная система стратегического управления соответствует таким требованиям, как:

- ориентация всей системы управления на достижение запланированного результата с минимизацией издержек (в том числе непродуктивных) на их достижение;
- любые действия в отношении реализации стратегии муниципального образования и полученные результаты могут мультиплицироваться и давать бóльшие эффекты;
- сохранение интеграции различных ресурсов на достижение целей, обозначенных в стратегии, а также преодоление различных барьеров (в том числе отраслевых или ведомственных);
- синхронизация процессов развития муниципального образования с действиями по реализации стратегии по времени и ресурсам;
- открытость процедур принятия решений, а также методов мониторинга и контроля;
- готовность к изменению целей, структуры и методов управления с изменениями условий и ситуаций.

Одной из существенных особенностей стратегического планирования развития территории муниципалитета в рамках рыночной экономики является высокий уровень внешней и внутренней неопределённости. Эта неопределённость обусловлена как сложной внутренней структурой самого пространства муниципального образования, так и разнообразием, и динамичностью внешних факторов развития [40].

Подытоживая, укажем, что стратегическое планирование – это особый вид управленческой деятельности, заключающийся в выработке стратегических решений, предусматривающих обоснование таких целей, реализация которых обеспечивает эффективное функционирование муниципального образования в долгосрочной перспективе и оперативную адаптацию администрации муниципального образования к изменяющимся обстоятельствам внешней среды [83].

Существует множество трактовок стратегического планирования, однако большинство из них сводятся к пониманию формирования целей и задач развития на долгосрочную перспективу и разработки механизмов их практической реализации.

Стратегические цели в рамках стратегического видения образа будущего муниципалитета ориентированы, в первую очередь, на обеспечение комплексного или системного подхода, который обеспечивает учёт и максимальное использование синергетических эффектов,

обуславливающих взаимовлияние целей, наличие сопряжённых результатов в реализации целевых программ и проектов различной направленности, и мультипликативных эффектов, способствующих опережающему росту секторов муниципальной экономки – его «точек роста», и экономики муниципального образования в целом [73. С. 38].

Методика стратегического планирования детально разработана в зарубежной практике муниципального управления. Так, одна из экспертов в области стратегического городского планирования, Пэтси-Хили, определяет его как «…интерактивный социальный процесс, предусматривающий формирование позиции и построение «сюжетов», помогающих мобилизовать и координировать деятельность многих сторон в процессе совместного использования властных полномочий <…> по управлению <…> территориями» [122. P. 286].

Стратегическое планирование как система взаимоотношений между хозяйствующими субъектами, общественными организациями и органами местного самоуправления позволяет находить взаимный учет интересов друг друга при прогнозировании и планировании каждой стороной своих самостоятельных действий, в совместной разработке планов общих действий в сфере взаимных интересов и согласованной реализации спланированных мероприятий [71. С. 192].

Методология разработки документов стратегического планирования строится на сочетании трёх подходов:

1) экономико-математического, предполагающего анализ существующих статистических данных о социально-экономическом развитии муниципального образования, планов и программ развития хозяйствующих субъектов, выявление тенденций и ограничений развития с использованием многопараметрических экономико-математических моделей;

2) социолого-коммуникативного, предполагающего за счёт социологических процедур обеспечить недостающую информацию, организовать вовлечение в процесс сбора информации, выявления проблем и перспектив развития муниципалитета, а также выработку решений активной части местного сообщества и хозяйствующих субъектов;

3) сценарного, предполагающего проведение качественного и количественного анализа возможных «развилок» и альтернатив развития муниципального образования, определение наиболее вероятных сценариев его социально-экономического и пространственного развития, а также определения программы действий органов местного самоуправления [40].

Как мы уже говорили, № 172-ФЗ определил основными процедурами стратегического планирования стратегическое прогнозирование, программирование и проектирование.

Данное, ставшее уже «классическим», представление о стратегическом планировании можно охарактеризовать в общих чертах как «планирование будущего из прошлого». Но существует и иное представление о стратегическом планировании как о сценарном исследовании будущего, направленного на «планирование настоящего из будущего» [77].

Как процесс, стратегическое планирование включает четыре вида деятельности:

- распределение ресурсов (планирование распределение ресурсов, а также поиск комбинаций их рационального потребления);
- адаптация к внешней среде (предвидение и приспособление как к благоприятным, так и не к благоприятным меняющимся условиям);
- внутренняя координация и регулирование (согласование усилий структурных подразделений для достижения стратегических целей);
- организационные изменения (проведение различных организационных преобразований: перераспределение функций управления, полномочий и ответственности работников, создание системы стимулирования и оценки качества реализации стратегических документов) [74. С. 129].

В основу системы управления реализацией документов стратегического планирования могут быть заложены методы сетевого планирования и «дорожные карты», позволяющие повысить эффективность муниципального управления, обеспечить согласованность и оперативность принятия корректирующих управленческих решений, а также обеспечить взаимную увязку и ранжирование проектов развития муниципального образования.

В завершение этого раздела необходимо отметь тот факт, что, анализируя различные методические рекомендации по муниципальному стратегическому планированию, изданные за последнее время в нашей стране, регулярно встречаем уже прочно укоренившееся положение о том, что стратегическое планирование – это четвертый, отдельный вид планирования, наравне с социально-экономическим, территориальным и бюджетным видами планирования.

Данное ошибочное, на наш взгляд, положение исходит из того, что стратегическая деятельность муниципалитета, стратегические документы, в частности стратегия как основной документ стратегического планирования в муниципальном образовании выступает как целевой документ, а не осмысленная всевременная деятельность органов местного самоуправления.

Обозначенные методические рекомендации не позволяют решить вопрос строительства вертикали стратегического планирования, не отражают комплексность и принципы всей системы стратегического

планирования в муниципальном образовании и не позволяют скоординировать всю совокупность действий органов муниципальной власти и жителей муниципального образования как непрерывного процесса под единым названием – «стратегирование».

3. СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Стратегирование как система взаимосвязи двух составляющих – «системы управления» и «системы структуры стратегического планирования» в их непротиворечивом единстве предполагает формирование определенной среды в муниципальном образовании, которая позволит в дальнейшем осуществить, необходимые для существования нового института, действия и обеспечить осуществления определённых процессов.

Мы должны будем подходить к анализу эффективности всей системы стратегического планирования муниципального образования с точки зрения институционализации как самих межструктурных связей, так и формирование необходимой структуры института, в том числе её инфраструктуры.

Переходя к системе стратегического планирования муниципального образования, мы должны упомянуть еще процессах и содержании стратегирования и системой управления стратегическим планированием в муниципальном образовании, которые реализовываются в управленческих и инструментальных аспектах [84. С. 53].

К процессам в рамках стратегирования мы относим:

- стратегический анализ;
- стратегическое прогнозирование;
- целеполагание;
- стратегирование (создание стратегии);
- индикатирование (формирование комплекса индикаторов и показателей – итогов реализации стратегии);
- планирование (план по реализации стратегии);
- программирование (проектирование);
- бюджетирование;
- мониторинг и контроллинг хода реализации стратегии.

К процессам, относящимся к функционированию системы стратегического планирования муниципального образования, относятся:

- организационно-распорядительная система управления стратегическим планированием;
- организация разработки документов стратегического планирования;

- разработка системы мотивации участников стратегического планирования;

- разработка схемы передачи информации и информационного взаимодействия;

- разработка согласительных механизмов по достижению консенсуса между участниками стратегического планирования и заинтересованными сторонами;

- создание системы проектного управления (в том числе реализации проектов) в муниципальном образовании;

- разработка системы реализации документов стратегического планирования (в том числе организация процесса бюджетирования реализации);

- организация системы контроля над ходом реализации документов стратегического планирования.

3.1 Система участников стратегического планирования в муниципальном образовании

Далее мы переходим к организационной схеме стратегического планирования в муниципальном образовании.

В предлагаемой схеме (рис. 2) организации стратегического планирования в муниципальном образовании ключевая роль отводится Координационному Совету муниципального образования по стратегическому планированию.

В деятельности Координационного совета осуществляется взаимодействие населения муниципального образования, Главы муниципального образования и совета депутатов муниципального образования, руководителя администрации муниципального образования, Контрольно-счетной комиссия муниципального образования, коммерческих и общественных организаций, действующих на территории муниципального образования.

Для экспертной поддержки процесса стратегического планирования в муниципальном образовании предлагается создать независимый от структуры местной администрации Координационный совет по стратегическому планированию социально-экономического развития муниципального образования (далее – Координационный совет).

Координационный совет является постоянно действующим консультативно-координирующим органом, обеспечивающим согласование действий органов муниципальной власти, бизнеса и сообщества, всех заинтересованных организаций, участвующих в стратегическом планировании социально-экономического развития города.

Функциями Координационного совета являются организация работы по анализу проблем социально-экономического развития муни-

ципального образования, подготовка предложений по созданию стратегических документов, участие и содействие их разработке и реализации, контроль и оценка эффективности механизмов, принимаемых для реализации документов стратегического планирования.

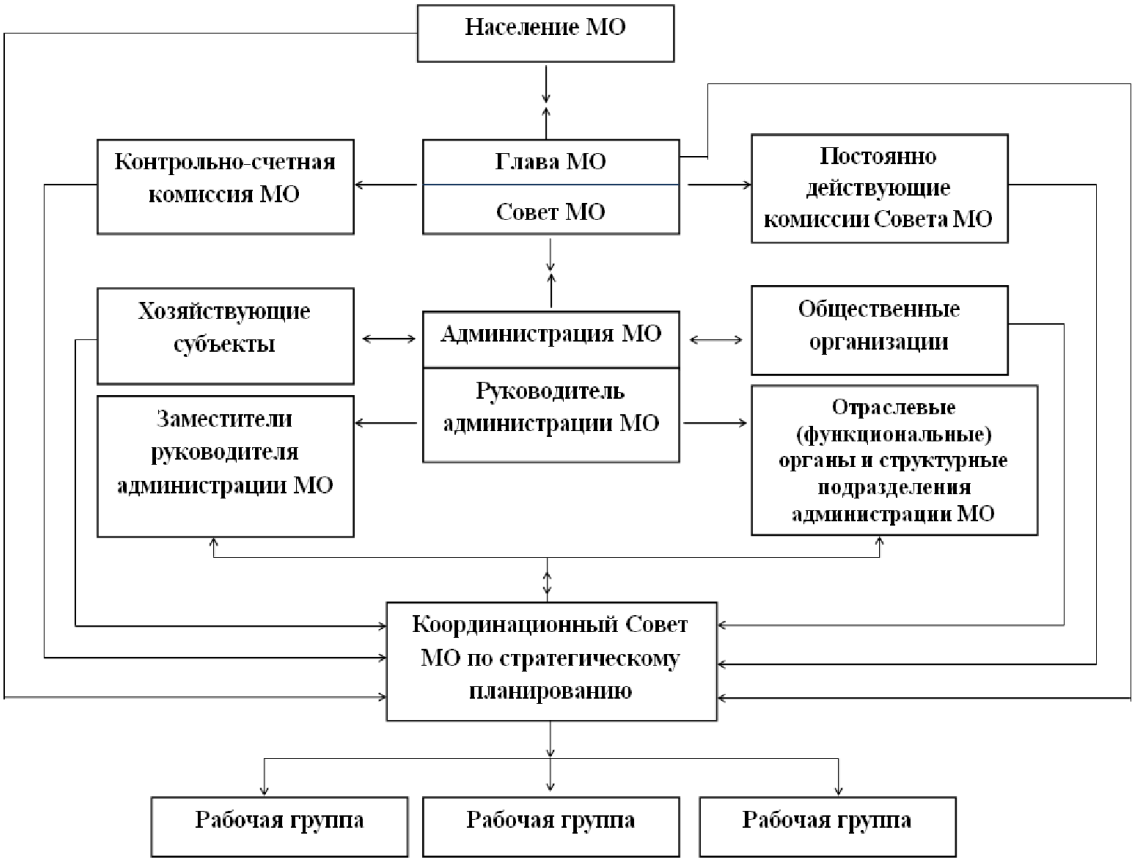

Рис. 2. Организационная структура системы участников стратегического планирования в муниципальном образовании

Для детальной проработки отдельных направлений в составе Координационного совета формируются рабочие группы. Число групп и состав приоритетных направлений может различаться по муниципальным образованиям, отражая наиболее актуальные вопросы их социально-экономического развития.

Особенность положения Координационного совета в муниципальной системе стратегического планирования состоит в том, что Совет предполагает формирование структуры, служащей связующим и экспертным звеном в процессе стратегического планирования.

Центральным документом, устанавливающий правовые основы и принципы муниципального стратегического планирования – «Основные положение стратегического планирования в муниципальном образовании» (см. Приложение).

Основные положения стратегического планирования в муниципальном образовании – документ правового регулирования функцио-

нирования института стратегического планирования. В документе раскрывается структура участников стратегического планирования, их полномочия, описываются цели и задачи, участники, структура документов стратегического планирования, вопросы их утверждения и контроля реализации, а также вопросы участия и взаимодействия с жителями муниципального образования и заинтересованными сторонами. Также в предложенном нами документе раскрывается механизм функционирования всей системы стратегического планирования: организация и ведение реестра документов стратегического планирования, полномочия уполномоченного органа администрации муниципального образования в сфере прогнозирования и стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования и координационного совета муниципального образования в сфере стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования.

Основные положение стратегического планирования в муниципальном образовании устанавливают основы для разработки положений, регламентирующих подготовку отдельных документов в области стратегического планирования, составляющих систему документов стратегического планирования муниципального образования.

3.1.1 Заинтересованные стороны в системе стратегического планирования и согласование интересов

Важным критерием оценки качества муниципального управления выступает соответствие целей и задач территориального социально-экономического развития интересам и потребностям различны групп населения местного сообщества [86].

Администрация муниципального образования в своей деятельности должна всегда помнить, что главным субъектом управления является население муниципалитета, которое агрегирует свои интересы и требования к качеству муниципального управления и предъявляет их к органам местного самоуправления. Таким образом, принятие администрацией муниципального образования стратегических решений без согласования с жителями муниципального образования не всегда соответствуют их ожиданиям.

Одной из проблем, стоящих в процессе стратегического планирования муниципального экономического развития, является проблема открытости местной администрации. Значение партнерского взаимодействия муниципальных структур и граждан будет становиться все более важным условием эффективного развития муниципалитетов.

Установление № 131-ФЗ прямого предписания органам местного самоуправления обязательности проведения публичных слушаний

стратегических документов не обеспечивают необходимой легитимности принимаемых планов и программ развития в виду «предсказуемостью» итогов проведения слушаний. В муниципальную практику вводится новая форма общественного участия в муниципальном управлении – общественное обсуждение.

Общественное обсуждение стратегических документов означает учет мнения различных заинтересованных сторон (стейкхолдеров[1]), чьи взгляды, мнения и цели должны быть включены в процесс планирования. Это важно потому, что взаимодействие, отношения, обмен информацией, возникающие в процессе планирования, позволяют подготовить более практически ориентированную и качественную стратегию. Определение сторон, которые должны быть вовлечены в процесс планирования, – ключевой элемент в успешности разработки стратегического документа.

Принято выделять следующие основные группы стейкхолдеров: публичный сектор (местные, региональные, федеральные органы управления, бюджетные учреждения), сектор бизнеса (корпорации, малый и средний бизнес, неформальный сектор, банки и кредитные организации), трудовые организации (профсоюзы), общественные и некоммерческие организации и в целом все население муниципалитета [118].

Стейкхолдеры различаются по заинтересованности в отдельных вопросах, по официальной позиции, контролю над ресурсами (финансы, опыт и знания) и силам, способствующим, препятствующим или блокирующим реализацию определенной политики.

Таким образом, несмотря на различные подходы к определению самого термина «стейкхолдер» и его смысловой объем, необходимым условием соблюдения принципа полноты учёта интересов и повышения эффективности реализации стратегии – наличие поддержки со стороны стейкхолдеров, что является обязательным условием определения успешности стратегии [121].

Выделяются шесть факторов для успешного общественного обсуждения:

1) ясное понимание целей общественного обсуждение и хорошая организация этого процесса (информирование населения о разработке стратегических документов через сайт администрации, местные газеты, выставки; продуманный план проведения общественных слушаний);

---

[1] Стейкхолдеры – от англ. stakeholder; буквально «владелец доли (получатель процента), стороны, заинтересованные в тех или иных результатах социально-экономического развития муниципалитета

2) сильные группы заинтересованных сторон;

3) широкое вовлечение всех групп стейкхолдеров;

4) убедительность и открытость процесса;

5) сильное лидерское начало в организации процесса планирования;

6) возможность видеть промежуточные успехи в муниципальном экономическом развитии благодаря стратегическому планированию.

Для внедрения общественного участия в процесс планирования, в первую очередь, необходимо определить степень общественного участия и идентифицировать стейкхолдеров. В их число мы должны включать только тех, кто может повлиять на стратегический выбор муниципального образования.

План обеспечения общественного обсуждения не должен быть сложным, но должен отвечать на ключевые вопросы и определить широту и глубину общественного участия. Следует определить, какие условия необходимо создать, чтобы все заинтересованные стороны были вовлечены в процесс планирования.

Разработка документов стратегического планирования должна сопровождаться активной информационной кампанией. Основные этапы и шаги разработки должны быть качественно и доступно освещены в местных средствах массовой информации, на информационном портале администрации, возможна, например, организация выставки, на которой все желающие могли бы ознакомиться с основными презентационными материалами стратегии. Все эти ресурсы должны стать публичными коммуникационными площадками для обсуждения разрабатываемых в рамках проекта стратегических документов [105].

Открытость всех этапов разработки стратегических документов позволит привлечь широкий общественный интерес к проблемам муниципального образования, обеспечить обратную связь разработчиков стратегии с ключевыми стейкхолдерами и будет в дальнейшем способствовать успешной реализации стратегии.

Современная система управления развитием пространства муниципального образования строится на принципах сочетания механизмов управления и самоорганизации, при этом значительная часть работы по организации условия для устойчивой жизнедеятельности жителей возложена на органы муниципальной власти [60], которая всегда выступает движущей силой, реализующей не только свой интерес, но и создаёт эффективные условия функционирования всей социально-экономической системы муниципального образования [43].

Поддержание активной позиции жителей, их непосредственное участие в разработке стратегии развития города – важнейший принцип всей системы стратегического планирования [95].

Применение специальных инструментов или особых методических приёмов при проведении стратегического проектирования (проведение общественных слушаний, конференций, организация работы общественных советов, проведение социологических опросов и интернет-обсуждений и т.п.), поможет органам исполнительной власти муниципалитета учесть потребности и интересы жителей муниципального образования при принятии стратегических решений, выявить уровень удовлетворённости жителей муниципального образования результатами реализации стратегических решений. В итоге эти мероприятия позволят консолидировать местное сообщество в решении проблем, стоящих перед муниципалитетом.

Таким образом, активное вовлечение населения в управление социально-экономическим развитием муниципалитета, расширение форм общественного участия, переход от пассивной к активной модели взаимодействия – всё это будет способствовать повышению легитимности принимаемых стратегических решений и повышению качества муниципального управления, и общественность получает возможность непосредственного участия в разработке стратегических документов, что позволяет им как непосредственно влиять на выбор приоритетов и направлений развития, так и реализовать свой творческий и гражданский потенциал [93].

3.1.2 Соглашение о стратегическом партнерстве и сотрудничестве, организация работы Координационного совета по стратегическому планированию муниципального образования

Для привлечения основных экономических акторов муниципального образования к участию в стратегическом планирования предполагается заключить между ними и администрацией муниципального образования Соглашение о стратегическом партнерстве.

Стратегическое партнерство – это особая форма взаимодействия муниципального образования (от имени которого выступает администрация муниципалитета) со стратегическими для данной территорией партнерами, которые заинтересованы в развитии территории.

Стратегическое партнерство – важный процесс сточки зрения вовлечения муниципального образования в общее информационно-коммуникативное пространство, где у муниципального образования появляется возможность более эффективно использовать имеющиеся у муниципалитета ресурсы и активное использование результатов стратегического партнёрства.

Важно отметить, что этот вид деятельности требует от администрации муниципального образования постоянной работы по поиску новых партнеров и поддержания отношений с уже существующими, –

все это означает, что должна быть выстроена специальная система взаимообратных коммуникаций между партнерами, которая позволяет решать стратегические и оперативные задачи муниципального развития.

Стратегическое партнерство также существует и как неформальная система связей и отношений местных элит с внешними субъектами влияния – региональными и федеральными политиками, руководителями крупных предприятий и бизнес-структур, ведущими деятелями науки и культуры.

Нужно подчеркнуть, что стратегическое партнерство требует от администрации муниципального образования ведения постоянной работы по поиску новых партнеров и поддержания отношений с уже существующими посредством формирования специальной системы коммуникаций между партнерами, позволяющей решать стратегические задачи муниципального развития.

Легитимация стратегического партнерства происходит в виде различных соглашений, договоров в намерениях, меморандумов и подобных публичных документов. Подобное Соглашение служит цели регламентации взаимодействия, и в первую очередь, информационного взаимодействия, между администрацией муниципального образования и представителями среднего и крупного бизнеса, а также частных инвесторов в процессе разработки стратегических документов. Этот добровольно-договорной информационный обмен предполагает налаживание доверительно-заинтересованных и взаимовыгодных отношений муниципальной власти и бизнеса, где стороны определяют необходимый и достаточный (минимальный) объём предоставляемой друг другу планово-прогнозной информации [71. С. 202].

3.1.3 Отдел стратегического планирования в структуре администрации муниципального образования

Как становится очевидным, муниципальному образованию предстоит большая работа, которая не может быть выполнена лишь специалистами управления (отдела) экономического подразделения. Вопросами организационного обеспечения прогнозирования, текущего и перспективного планирования занимаются экономические службы администраций муниципальных образований, на которые возложено и выполнение многих других, и как часто показывает практика, непрофильных, функций. Вполне естественно, что важность, объем, и интенсивность текущей деятельности не позволяют экономическим подразделениям качественно осуществлять планово-прогнозные функции, или же они выполняются по «остаточному принципу» [71. С. 210].

В виду того, что стратегическое планирование – это специфическая деятельность, требующая более чёткого функционального обособления в структуре администрации муниципального образования, её необходимо выделить и обособить в специализированное подразделение – отдел по стратегическому планированию.

Роль отдела заключается в ведении организационной работы по формированию и функционированию системы стратегического планирования в муниципальном образовании. Его функции лежат в сфере разработки муниципальных нормативно-правовых актов и методических рекомендаций, регламентирующих стратегическое планирование; подготовки и актуализации стратегических документов; осуществлении мониторинга и контроля достижения индикаторов (показателей) социально-экономического развития муниципального образования.

Основными функциями отдела стратегического планирования, по нашему мнению, должны стать:

1) организация работы по формированию и функционированию системы стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования;

2) формирование, обобщение, анализ и актуализация информационной и статистической базы;

3) разработка нормативно-правовых актов администрации муниципального образования в сфере стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования;

4) разработка системы целевых ориентиров, индикаторов (показателей), отражённых в стратегических документах социально-экономического развития муниципального образования;

5) организация работы по разработке и актуализации стратегических документов социально-экономического развития муниципального образования;

6) разработка, том числе для отраслевых (функциональных) органов и структурных подразделений администрации муниципального образования, методических рекомендаций, типовых форм и макетов стратегических документов социально-экономического развития муниципального образования;

7) проведение анализа и экспертизы стратегий отдельной отрасли экономики или социальной сферы муниципального образования и муниципальных целевых программ на предмет их соответствия стратегическим целям и задачам социально-экономического развития муниципального образования;

8) разработка методики мониторинга реализации стратегических документов, а также осуществление диагностики социально-экономи-

ческой ситуации муниципального образования;

9) осуществление на постоянной основе мониторинга социально-экономического развития муниципального образования;

10) проведение ежегодного мониторинга реализации стратегических документов социально-экономического развития муниципального образования;

11) осуществление функции стратегического контроля реализации стратегических документов социально-экономического развития муниципального образования;

12) проведение организационных мероприятий по обеспечению работы Координационного совета муниципального по стратегическому планированию социально-экономического развития;

13) подготовка комплексных докладов, отчётов, информации, справок о социально-экономическом развитии муниципального образования, а также по вопросам, находящимся в компетенции отдела;

14) формирование информационно-аналитической базы, необходимой для целей управления социально-экономическим развитием муниципального образования;

15) ведение реестра документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования;

16) организация размещения документов стратегического планирования муниципального образования на официальном информационном портале муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

17) изучение, анализ, обобщение и подготовка предложений по внедрению передовых, наиболее эффективных методик в сфере стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования;

18) обеспечение деятельности Координационного Совета муниципального образования по стратегическому планированию;

19) взаимодействие с другими отраслевыми (функциональными) органами и структурными подразделениями администрации муниципального образования, а также с предприятиями и учреждениями по вопросам, входящим в компетенцию отдела.

3.2 Система документов стратегического планирования муниципального образования

Система стратегического планирования как институт управления – целостная совокупность участников стратегического планирования, процессов и мероприятий по стратегическому планированию, а также документов стратегического планирования, которые выстроены в иерархическую систему.

Для успешного внедрения практики стратегического планирования муниципальному образованию необходимо сформировать полную совокупность муниципальных правовых актов и норм, которые будут создавать правовую основу деятельность всех органов местного самоуправления муниципального образования в сфере стратегического планирования, а также структурных подразделений администрации и отдельных должностных лиц. По сути, мы говорим о формировании правового института по осуществлению стратегического планирования, целью которого должна стать внутренняя организация их деятельность в обозначенной сфере, регламентация управления, а также организация правовых отношений с внешними органами государственного управления, с жителями муниципального образования, муниципальными предприятиями и организациями и с другими объектами [91. С. 8].

Необходимо особо подчеркнуть, что стратегическое планирование, будучи «новым» элементом муниципального управления, нуждается в подготовке нормативно-правовых актов и методических рекомендаций по разработке и реализации отдельных стратегических документов. Никакие программы не будут исполнены, если они не будут доведены до уровня обязательных для исполнения нормативно-правовых актов.

Таким образом, в муниципальном образовании необходимо наличие полного пакета (муниципальной законодательной базы) муниципальных правовых актов, регулирующих процесс стратегического планирования, которые бы регламентировали цели, функции и задачи, функционирования системы стратегического планирования.

Прежде чем приступить описанию муниципальной законодательной базы нам необходимо обозначить существенный момент, касающийся управленческой установки на разработку муниципальным образованием документов стратегического планирования, указанных в ст. 11 № 172-ФЗ, с той лишь разницей, что из двух предложенных в законе прогнозов мы будем включать в нашу систему прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период, так как прогноз на среднесрочный период и так должен разрабатываться муниципальными образованиями в рамках обеспечения бюджетного процесса.

Весь перечень документов, включённых в систему муниципального стратегического планирования, можно разделить на три группы:

- документы стратегического планирования;

- регламентирующие или обеспечивающие документы, отвечающие за порядок разработки стратегических документов социально-экономического развития муниципального образования;

- правоустанавливающие документы, отвечающие за функционирование системы стратегического планирования муниципального образования.

К первой группе документов мы относим:

1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

5) муниципальные программы.

Считаем, что среди явных упущений в № 172-ФЗ – отсутствие в ст.11 среди документов стратегического планирования – отраслевых документов стратегического планирования – названные нами как стратегия отдельной отрасли экономики или социальной сферы муниципального образования (далее по тексту – отраслевая стратегия). Исходя из того, что у муниципального образования есть свои как ярко выраженные кризисные отрасли, так и те, что могут быть названы «экономическим ядром» или «экономическим драйвером», нам для дальнейших действий по реализации стратегии необходимо определить будущий «экономический каркас» новой для муниципального образования экономической реальности [116. С. 106–107].

Отраслевая стратегия – документ, определяющий систему стратегических целей и приоритетных направлений долгосрочного развития отдельной отрасли экономики или социальной сферы, а также задач, которые необходимо решить для достижения поставленных в стратегии муниципального образования и отраслевой стратегии целей.

Процесс разработки отраслевой стратегии сходен по разработке со стратегией социально-экономического развития муниципального образования. К особенностям отраслевой стратегии относятся обязательность учета целей и задач стратегии социально-экономического развития, а также стратегий и программ развития отдельных отраслей, сформированных на федеральном и региональном уровнях.

По целям и структуре отраслевая стратегия сходна со стратегией социально-экономического развития муниципального образования, но, в отличие от нее, отраслевая стратегия охватывает только лишь отдельную сферу экономики или социальной сферы муниципального образования.

Увязка реализации отраслевых стратегий в бюджетном планировании осуществляется через показатели (индикаторы) развития отрас-

лей; показатели (индикаторы) должны быть отражены в муниципальных программах и бюджете муниципалитета на соответствующий период.

В муниципальном образовании могут быть созданы отраслевые стратегии по таким направлениям как:

- инвестиционная политика;
- информационная политика;
- социальная политика и содействие занятости населения;
- муниципальная собственность и земельные ресурсы;
- жилищно-коммунальное хозяйство, муниципальная инфраструктура и благоустройство;
- бюджет города и финансы;
- образование;
- молодёжная политика;
- культура;
- туризм;
- физическая культура и спорт;
- комплексная безопасность и экология и т.д.

Таким образом, отраслевые стратегии становятся важным документом во всем институте муниципального стратегического планирования.

Ко второй группе документов относятся:

1) Положение о порядке подготовки, согласования и утверждения стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

2) Положение о порядке подготовки, согласования и утверждения стратегии развития отдельной отрасли экономики или социальной сферы муниципального образования;

3) методические рекомендации по разработке стратегии развития отдельной отрасли экономики или социальной сферы муниципального образования;

4) Положение о порядке подготовки, согласования и утверждения прогноза социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период;

5) Положение о порядке подготовки, согласования и утверждения бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период;

6) Положение о порядке подготовки, согласования и утверждения муниципальных программ;

7) Положение о порядке проведения мониторинга реализации документов стратегического планирования муниципального образова-

ния и методики оценки эффективности (качества) реализации документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования.

К третьей группе документов относятся:

1) основные положения стратегического планирования в муниципальном образовании;

2) Положение о порядке проведения общественного обсуждения проекта стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

3) Положение о муниципальном координационном Совете по стратегическому планированию социально-экономического развития;

4) Соглашение о сотрудничестве в области стратегического планирования, направленного на устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования между администрацией муниципального образования и хозяйствующим субъектом, осуществляющим свою деятельность на территории муниципального образования;

5) порядок формирования и ведения реестра документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования;

6) должностная инструкция работника, ответственного за ведение реестра документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования;

7) должностная инструкция работника отраслевого (функционального) органа или структурного подразделения администрации муниципального образования, ответственного за стратегическое планирование.

Такой обширный и комплексный пакет документов позволит муниципальному образованию создать платформу для осуществления деятельности органов местного самоуправления по стратегическому управлению территорией муниципального образования на постоянной основе.

Как было показано ранее, система стратегического планирования в муниципальном образовании (институт муниципального управления) – это сложная система отношений участников и структуры документов по осуществлению стратегического управления в муниципалитете, обладающая устойчивостью во времени и пространстве, внутренним многообразием и гносеологической целостностью [63. С. 7].

Такая система, являясь площадкой взаимодействия различных интересов, целей и взглядов, позволяет включать участников системы во взаимовыгодные отношения, переводя их из «конкурентной» среды в партнерские отношения.

Но любая совместная деятельность требует не только четко вы-

строенной иерархии системы взаимоотношений, но волевых и интеллектуальных усилий, направленных на достижение совместных целей. Такая система должна обладать своей «душой», некой самостоятельной движущей силой, которая определяет вектор развития всей системы. «Душа» каждой системы нуждается в её сохранении, ведь ее персональный носитель воплощает в себе понимание миссии и индивидуальные особенности её реализации [62].

4. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

4.1 Начало работы и анализ текущей ситуации

Перед началом работы важно определить, есть ли потребность в стратегическом подходе к планированию муниципального экономического развития или нет. Стратегическое планирование позволяет муниципалитету перейти от решения текущих вопросов к возможности самостоятельно создавать и реагировать на экономические вызовы и возможности. Документы стратегического планирования необходимы для согласования положений территориального, экономического и социального развития муниципалитета, о чем было указано выше.

Однако, чтобы деятельность по созданию стратегических документов была успешной, необходимо наличие сильной местной инициативы, лидерского начала, обеспечение открытости процесса планирования, что требует организационного и институционального потенциала.

Можно выделить несколько основных шагов, необходимых для подготовки к разработке стратегического документа:

Шаг 1. Понимание необходимости стратегического планирования, получение поддержки в муниципалитете.

Без координации, организации процесса и наличия сильной лидерской инициативы стратегическое планирование может остановиться даже не начавшись. Участники, вовлеченные в разработку стратегии, должны показать важность идеи стратегического планирования для муниципального экономического развития региональным властям, муниципальным учреждениям и другим заинтересованным сторонам.

Поддержка местных лидеров групп давления, даже если они непосредственно не вовлечены в подготовку стратегии, очень важна. В рамках этого шага также важно сформировать отношения, ориентированные на совместное решение проблем, между ключевыми заинтересованными сторонами.

Шаг 2. Формирование «ядра» планировочной команды.

Необходимо создать «ядро» команды еще до того момента, как начнется процесс планирования. Это может быть специально созданный совещательный орган при администрации муниципального образования – Координационный совет и отдел в структуре администрации, который непосредственно будет осуществлять координацию участников стратегического планирования.

Эта команда будет «двигателем», поддерживающим движение всего процесса стратегического планирования.

Шаг 3. Определение местных вопросов в сфере муниципального экономического развития.

Определение области «местных вопросов» является существенной частью в стратегическом планировании. Выделение круга местных вопросов должно быть основано на общих связях и ограничениях. Несмотря на законодательное определение ряда полномочий, которые относятся к компетенции муниципалитета, стоит иметь в виду, что сегодня муниципальное социально-экономическое развитие не может рассматриваться как закрытая система.

В условиях высокой степени специализации и интеграции экономики разделение между региональным и местным уровнем все более размывается, особенно в сфере предоставления базовых услуг, миграции рабочей силы, доступе к рынкам товаров и услуг. Таким образом, не так важно, что формально подразумевается под «местными вопросами», следует учитывать более широкий контекст.

Шаг 4. Определение собственного организационного потенциала и, в случае необходимости, потребности обращения к экспертным организациям.

Структура или орган, ответственный за разработку стратегического документа, должны определить свой потенциал для возможности подготовки стратегических документов собственными силами. Возможно привлечение специалиста для поддержки организации самого процесса разработки документа.

Важно отметить, что процесс планирования экономического развития требует согласованных действий и кооперации широкого круга заинтересованных сторон, которые могут иметь противоположные мнения по ряду ключевых вопросов. Также требуется понимание целей стратегического планирования и муниципального экономического развития.

Если решения принимаются в условиях несогласия и неуважения различных мнений, результаты могут быть чуждыми проблемам муниципального образования. В подобной ситуации лидер имеет ключевую роль. Его цель – создание среды для конструктивного взаимодей-

ствия и максимизация продуктивности групповой работы и общественного участия.

4.2 Подготовка аналитического раздела

Для стратегического планирования развития муниципалитета важно определить и сформулировать особенности местной социально-экономической ситуации. Для успешности муниципального экономического развития требуется опора на сильные стороны и возможности экономики, поддержка отраслей, находящихся в неустойчивом и слабом положении, и учет рисков, стоящих перед муниципалитетом.

Широкое практическое распространение получил метод анализа местной экономики через сравнение конкурентных преимуществ муниципалитета. Оценка уровня развития территории муниципального образования производится на основе таких критериев как: доступ к ресурсам, географическое положение, квалификация рабочей силы, наличие и стоимость помещений, развитие региональной финансовой системы, политика местной администрации, качество жизни [69. С. 36].

В аналитическом разделе стратегических документов стоить отразить местные ресурсы (с позиций всех четырех видов капитала: природного, человеческого (социального), материального (основных фондов) и финансового), комплексную оценку предприятий и учреждений города, характер производимой ими продукции и услуг, эффекты их деятельности для города и их рыночные ниши.

В процессе стратегического планирования, и, в частности, на этапе анализа ситуации, необходимо различать факты и ценности.

Под фактами понимаются объективные данные, мнения экспертов; факты, как правило, основаны на исследованиях и аналитических работах, выполненных экспертами.

В отличие от фактов, ценности – это то, что люди, вовлеченные в процесс планирования, считают важным. Ценности формируются заинтересованными сторонами, участвующими в определении стратегического видения муниципалитета.

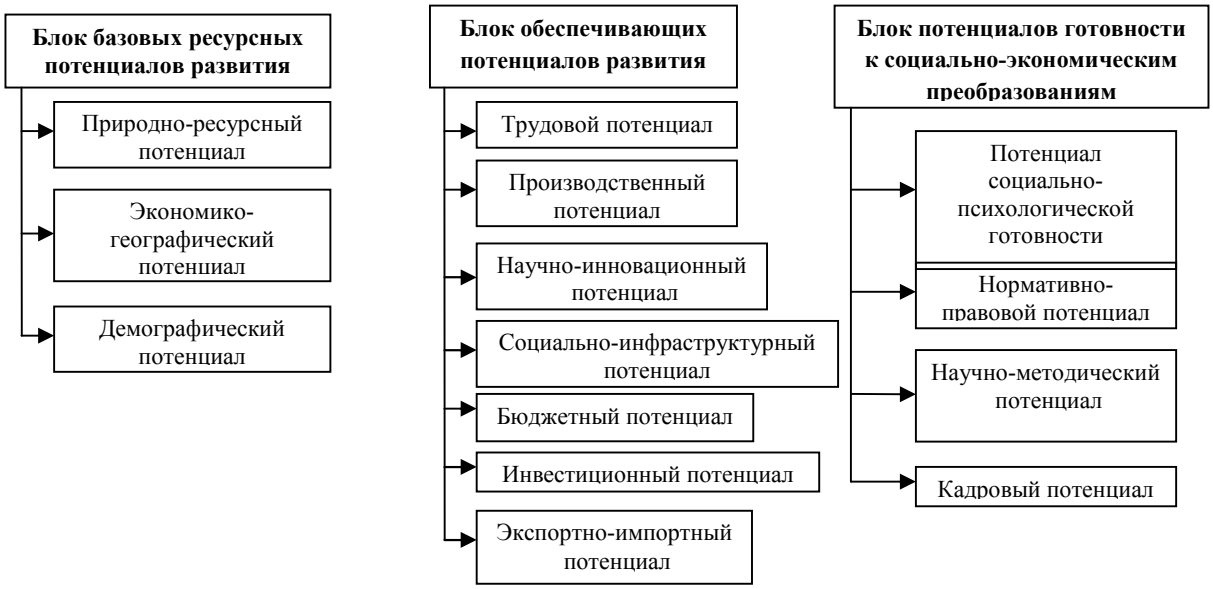

Рис. 3. Примерная структура стартового социально-экономического потенциала муниципального образования

Источник: [113].

Этап анализа внутренних и внешних факторов, оказывающих свое влияние на социально-экономическое развитие муниципального образования, начинается с максимально полного статистического анализа данных социально-экономического развития, а также преимуществ территории муниципалитета и формирования информационной базы по следующим параметрам:

- макроэкономическая среда в РФ и регионе;
- действия региональных сластей, оказывающие влияние на развитие муниципального образования;
- место муниципального образования в социально-экономической структуре региона;
- природно-климатические и географические условия муниципального образования;
- сложившаяся структура экономики муниципального образования;
- инфраструктура и транспортные связи муниципального образования;
- сложившиеся структура промышленности и бизнеса в муниципальном образовании;
- демографический ресурс и профессиональный уровень трудоспособного населения муниципального образования;
- сложившаяся система расселения в муниципальном образовании;
- характеристика сложившейся политической системы муниципального образования, характеристика административного ресурса и

проводимой администрацией муниципального образования политики.

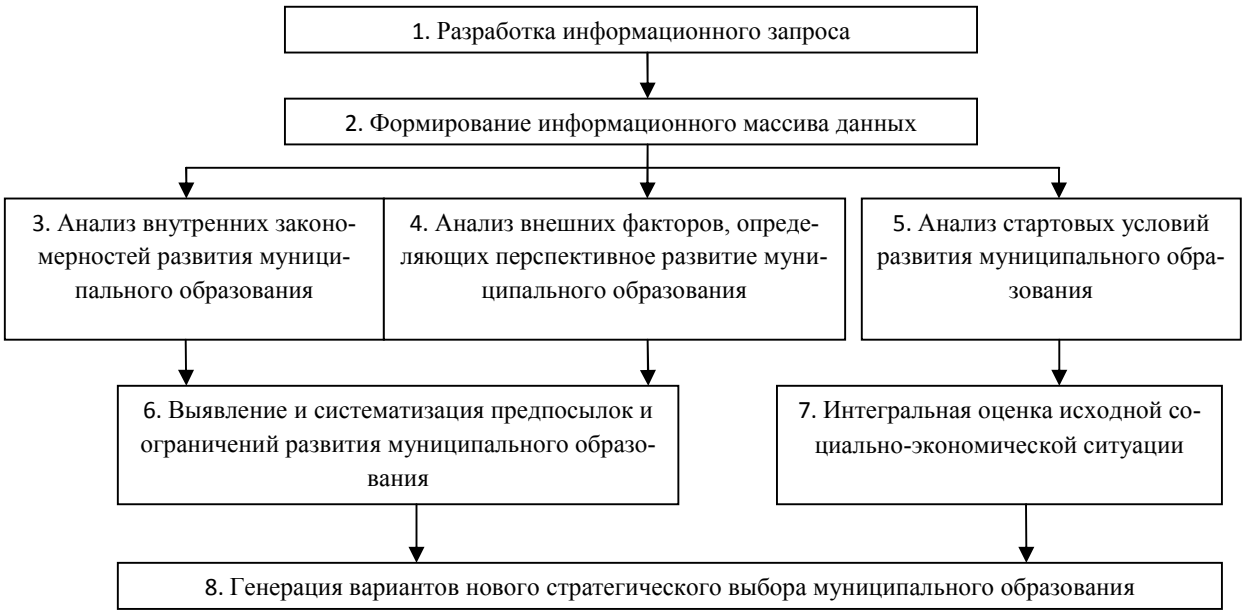

Рис. 4. Схема подготовки и анализа информационной базы для формирования стратегии социально-экономического развития муниципального образования

Источник: [113].

Однако нам необходимо обозначить комплекс проблем, существующий на уровне муниципальной статистики. Как показывает практика, не всегда сбор статистических данных осуществляется муниципалитетом с должным вниманием и качеством, и во многом потому, что на федеральном уровне так и не определён до конца правовой статус муниципальной статистики.

Статистические формы и обобщаемые показатели, что используются государственной статистической службой, во многом не отвечают запросам муниципальных образований и носит для муниципалитетов обобщённый и несколько поверхностный характер. В итоге для написания муниципального стратегического документа в силу слабой обеспеченности информационной базой экономические службы местных администраций вынуждены тратить время и ресурсы на создание и поддержание своей аналитической (статистической) базы.

Ограниченность государственной и муниципальной статистической информации не позволяет в полной мере провести анализ социально-экономического потенциала муниципального образования, а также затрудняет разработку стратегических показателей и индикаторов [76. С. 21].

Необходимо собрать и систематизировать данные, характеризующие социально-экономическую ситуацию в муниципалитете: свод

статистических данных; перечень предложений от жителей и стейкхолдеров; прогнозные и программные документы; свод утвержденных и намеченных к реализации проектов, затрагивающих жизненные интересы муниципального образования.

В первую очередь нужно собрать и обобщить уже выполненные исследования и имеющиеся материалы.

В рамках работы над аналитической частью должны быть рассмотрены:

- исторические особенности развития города (района) с выявлением тех, которые необходимо учитывать при разработке перспективных направлений развития; к таким факторам могут относиться социально-демографические особенности, особенности формирования экономики, культуры, пространственной организации;
- современное социально-экономическое положение муниципального образования;
- анализ конкуренции и кооперации основных экономических акторов муниципалитета, возможные риски их развития;
- ход развития муниципального развития в сравнении с муниципалитетами-аналогами и конкурентами в регионе и России;
- анализ конкурентных преимуществ, возможностей и особенностей развития муниципального образования, который позволит обосновать необходимость усиления отдельных направлений развития экономики и социальной сферы и выявить новые стратегические возможности муниципального образования;
- анализ существующей структуры и анализ взаимоотношений органов местного самоуправления, технологии управления муниципальным образованием;
- проведение исследования установок бизнеса и местного населения, восприятие местных проблем и возможностей развития;
- итоговые выводы, которые возможно оформить в виде таблицы.

Эта информация может быть собрана с различным уровнем детализации и с использованием различных аналитических методов.

Нам следует обозначить важную проблему выбора инструментария по проведению стратегического анализа.

Как мы писали ранее, сегодня во многих субъектах федерации разработаны для муниципальных образований методические рекомендации по осуществлению стратегического планирования. Приходится констатировать, что разработчики этих рекомендаций подходят формально и шаблонно при описании методов стратегического анализа. Повсеместно рекомендуется применять SWOT-анализ; да, при кажущейся простоте его использования этот метод имеет свои недостатки и набор важных и необходимых методологических установок

по его использованию.

Данный метод основан на модели Гарвардской школы бизнеса, стратегическое планирование рассматривается в качестве условной точки пересечения выявленных возможностей и угроз внешней окружающей среды они выражены в форме ключевых факторов успеха), и сильных и слабых сторон ресурсного потенциала субъекта (они описаны через отличительные способности к развитию) [75. С. 5].

Аналитический раздел должен удовлетворять требованиям сочетания краткости изложения и комплексности, наглядности, отсутствия дублирования информации, сравнения во времени и пространстве, непротиворечивости, баланса статистических показателей и экспертных мнений.

Обязательным требованием к статистическим данным и аналитической информации является верифицируемость, то есть возможность получить данную информацию третьими лицами с теми же цифровыми параметрами из тех же или иных источников.

Информация, полученная из неофициальных источников, должна быть помечена специальными символами. К такой информации даются пояснения о достоверности источников и уровне релевантности самих данных (уровне соответствия данных действительности, их применимости и необходимости для расчетов).

Сведенные в аналитических таблицах данные позволят предварительно определить динамику индикаторов (показателей), выявить положительные и отрицательные тенденции, предварительно установить причинно-следственные связи изменений.

Необходимо отметить, что мы наблюдаем переход от экономики государств к экономике городов. Рост роли человеческого капитала в создании добавленной стоимости означает, что ключевую роль в экономическом успехе занимает фактор развития и реализации каждого человека. Но для того, чтобы человек развивался, нужна соответствующая среда (и образовательная среда, среда общения, среда получения впечатлений). Вот эту роль среды как раз и начинают играть города, которые все более становятся двигателями современной экономики.

Рядом авторов [51] предложены подходы к методике проведения стратегического анализа. Суть ее сводится к следующему. Используется система индексов, которая позволяет анализировать основные показатели социально-экономического развития путем привязки к прожиточному минимуму и по душевым характеристикам исследуемых величин:

«индекс тип 1 – характеризует количество прожиточных минимумов, содержащихся в исследуемой величине:

$$I_1 = Z/P,$$

где Z – исследуемая величина;

P – величина прожиточного минимума в данный период.

Индекс тип 2 – характеризует количество прожиточных минимумов, содержащихся в исследуемой величине на душу населения

$$I_2 = Z/(P*N),$$

где Z – исследуемая величина;

P – величина прожиточного минимума в данном периоде;

N – численность населения».

Предлагаемая методика обладает следующими достоинствами:

- обеспечивает сравнение исследуемых показателей на различных временных интервалах;

- обеспечивает проведение сравнительного анализа для различных регионов;

- позволяет избавиться от влияния инфляции;

- показывает, что рост индексов, рассматриваемых во времени, свидетельствует о реальном росте исследуемых показателей социально-экономического развития.

Результаты проведенного анализа позволяют судить об изменении благосостояния населения и динамики развития основных отраслей экономики территориального образования. Более того, такого рода анализ позволяет выявить тенденции развития территории и установить причины, влияющие на его развитие.

Еще к одному из видов стратегического анализа мы можем отнести «Кластерный анализ территории».

Надо указать, что создание кластеров в рамках территории муниципального образования является задачей региональных властей, поскольку сами кластеры обеспечивают конкурентоспособность экономики и усиливают преимущества территории. В то же время специфика кластеров заключается в том, что их невозможно создать только усилиями региональной власти. Зачастую преимущества кластеризации не всегда осознаются и понимаются хозяйствующими субъектами. В связи с этим, разработка стратегического плана должна быть основана, в том числе, и на кластерном анализе.

Каждый кластер следует оценивать с точки зрения его влияния на тенденции социально-экономического развития территории; необходимо правильно оценивать его возможности с точки зрения усиления положительных и негативных тенденций. В результате определяются точки его воздействия и выбраны инструменты, которые могут быть использованы органами власти.

Кластерный анализ необходимо проводить, руководствуясь следующими позициями:

- определить влияние кластера на социальные процессы на рассматриваемой территории;

- установить влияние кластера на экономическое развитие территории;

- установить является ли кластер формирующимся или используется территория «Кластером-пришельцем».

В ходе кластерного анализа важно также установить параметры кластера, а именно:

- ширину кластера, т.е. перечень отраслей промышленности, которые связаны общими технологиями, каналами распределения, конечными потребителями;

- глубину кластера, т.е. диапазон объединенных между собой отраслей по вертикали, по типам компонентов, материалам и т.д.;

- качество муниципального образования, т.е. образование, применение которого связано с определенной окружающей средой работы, объясняет и демонстрирует теории;

- зрелость кластера т.е. фазу его развития (зарождение, расцвет, затухание).

Также при проведении стратегического анализа мы можем провести оценку конкурентных преимуществ территории муниципального образования.

Для проведения этой оценки нам необходимо решить следующие проблемы:

- оценить перспективы уже функционирующих отраслей;

- определить конкурентоспособность новых или зарождающихся производств на рассматриваемой территории;

- установить какие преимущества имеют долгосрочный и устойчивый характер.

Оценка конкурентных преимуществ конкретной территории проводится по следующим параметрам:

- природно-климатические и географические условия. Здесь определяется наличие полезных ископаемых, дается оценка ландшафта территории, её рельефа, источников воды, наличия строительных материалов и других видов природных ресурсов, устанавливается их использования для производства товаров и оказания услуг;

- инфраструктура и наличие хороших транспортных связей. Здесь дается оценка степени развитости инженерной инфраструктуры, степени близости к основным транспортным магистралям. Отсутствие же этого фактора может быть следствием сдерживания роста заработной платы и в целом уровня жизни населения. Кроме того, наличие отставания в развитии инженерной инфраструктуры будет сдерживать и развитие отраслевых производств;

- структура промышленности и бизнеса определяет возможности развития бизнеса в территориальном образовании. Сложившаяся на территории структура бизнеса может либо усиливать, либо же ослаблять позиции предпринимателей. Предприятия, уже существующие и функционирующие на данной территории, могут выступать поставщиками ресурсов, покупателями продукции и услуг, быть поставщиками трудовых ресурсов, технологий, могут быть также использованы их дилерские связи.

В определенной степени функционирование предпринимательской среды будет зависеть от органов местного самоуправления, от их способности организовать и поддерживать связи между предприятиями, функционирующими в рамках одной территории;

- демографический ресурс и профессиональный уровень трудоспособного населения представляет собой наиболее важный фактор, определяющий стратегию развития территории. Местная власть данной территории должна умело управлять миграционными потоками и способствовать формированию профессиональных качеств рабочей силы. Поэтому здесь особенно важно оценить объем и качество профессиональной подготовки, наличие соответствующей инфраструктуры, а именно количество учебных заведений, различных тренинговых центров, инновационных центров, а также возможности методической и технологической поддержки основных кластеров;

- административный ресурс, который обеспечивает благожелательное отношение к предпринимателям со стороны органов власти, а также формировать благоприятную среду для деятельности будущих предпринимателей.

Оценка деятельности органов власти может оцениваться по следующим критериям:

- реализация системы мер по облегчению деятельности предприятий бизнеса в территориальном образовании;

- наличие реальной стратегии развития территориального образования, которая позволила бы предпринимателю принять правильную инвестиционную стратегию и реализовать ее в будущем;

- комплекс мер, обеспечивающих развитие инженерной инфраструктуры, вовлечённых в обслуживание бизнеса;

- создание и совершенствование инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства;

- укрепление устойчивости муниципального (регионального) рынка, связей между хозяйствующими субъектами, осуществление политики по содействию формирования и развития кластеров;

- формирование системы мер, обеспечивающих активное продвижение производимой на данной территории продукции, на другие

рынки;

- содействие в подготовке и переподготовке трудовых ресурсов;
- регулирование миграционных потоков.

Таким образом, проведение оценки конкурентных преимуществ территории позволит выявить наиболее перспективные направления ее развития.

М.А. Миронковым предлагается иной подход к осуществлению стратегического анализа, в основу которого была положена модель «Пятифакторного анализа», который позволяет рассматривать и анализировать не отдельные стороны и направления развития муниципального образования (отход от отраслевого подхода), а укрупненные сферы.

В основу данного анализа было положено утверждение об антропоцентричности управления, где человек является не только объектом управления, но и ожидания жителей муниципального образования, и те результаты, что были получены в результате стратегического анализа – лишь отражение направленности управлении, направленного на потребности жителя муниципального образования.

В разделе, посвященному стратегическому анализу, может проводиться оценка итогов развития пяти сфер муниципального образования – «Пятифакторная модель» стратегического анализа:

1) информационной среды (вторичная, искусственная среда в основе которой лежит информация и информационные условия, при которых формируется информационная среда: это наличие информационных ресурсов и их качество, развитость информационной инфраструктуры). Здесь анализируются: информационная политика, вопросы информатизации муниципального управления, общественные объединения, реализация проекта «Умный город»;

2) предпринимательской среды (интегрированную совокупность объективных и субъективных факторов, позволяющих предпринимателям добиваться успеха в реализации поставленных целей и подразделяется на внешнюю, как правило, не зависимую от самих предпринимателей, и внутреннюю, которая формируется непосредственно самими предпринимателями. Внешняя среда охватывает широкий круг элементов, образуя своеобразное системно-организованное «пространство», в котором функционируют и развиваются процессы, ограничивающие или активизирующие предпринимательскую деятельность) – здесь анализируются: промышленный комплекс муниципального образования, сельское хозяйство, малое предпринимательство, инвестиционная политика, туристская отрасль, потребительский рынок;

3) социальной среды (окружающие человека совокупность мате-

риальных и духовных условий его существования и деятельности индивидов и социальных групп (развитие социальной инфраструктуры оказывает прямое воздействие на экономические результаты деятельности человека). Здесь анализируются: образование, культурно-досуговая сфера, физическая культура и спорт, система социальной поддержки граждан;

4) инфраструктурной среды (все, что обеспечивает нормальное существование людей. В состав инфраструктуры входят системы жизнеобеспечения (вода, электричество, канализация), все предприятия сферы обслуживания, предприятия жизнеобеспечения и т.д.). Здесь анализируются: жилищно-коммунальное хозяйство, жилищная политика и строительство, транспортная инфраструктура, научно-технический комплекс;

5) экологической (окружающей) среды (комплекс окружающих человека или другой живой организм физических, географических, биологических, условий, которые определяют форму и характер его существования). Здесь анализируются: природно-ресурсный потенциал, экология, в том числе вопросы экологической безопасности и вопросы утилизации бытовых и промышленных отходов.

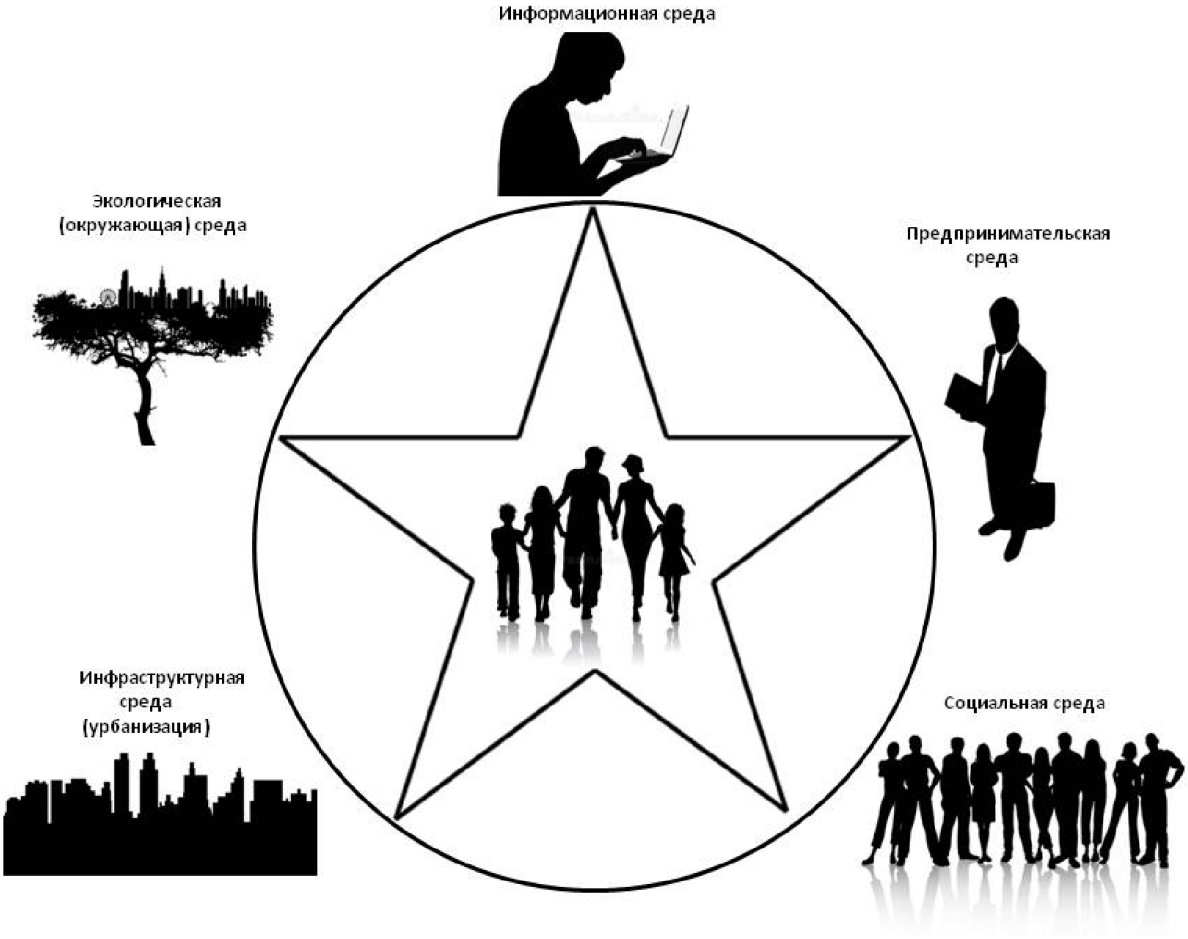

Рис. 5. Пятифакторная модель стратегического анализа

Каждая из этих сред для современного человека важна и является определяющей в его оценке качества жизни и успешности. Это особенно заметно, если учесть, что роль материальных факторов постоянно снижается, при этом растет роль таких ценностей, как самореализация, самоуважение и признание, где повседневная «среда обитания» способствует качественному изменению жизни.

В своей деятельности мы должны учитывать, что сегодня происходит смещение вектора территориального управления и стратегического планирования от реализации градостроительных проектов и строительства крупных промышленных объектов (управлением «народным хозяйством») в сторону реализации политики по удовлетворению потребностей жителей территории – переход от градостроительной к социально-ориентированной политике [116. С. 50].

4.3 Прогнозирование социально-экономического развития муниципального образования

Прогнозирование социально-экономического развития муниципального образования как вероятностная модель будущего состояния представляет собой систему строго научно обоснованных количественных и качественных характеристик темпов и пропорций развития муниципального образования, динамики и структуры производства товаров и оказания услуг, социальных показателей и показателей в области демографии, а также характеристика баланса имеющихся у муниципалитета ресурсов производства и потребления.

Прогнозирование позволяет очертить будущие доходы местного бюджета во взаимосвязи с программами, проектами и планами мероприятий, определить объемы расходных обязательств, необходимые для реализации социально-экономических задач, поставленных в документах стратегического планирования [87].

Прогнозирование позволяет сформировать и описать возможные варианты будущего развития, определить возможности достижения целей в зависимости от их масштаба и способа действий по их достижению. При этом в основу прогнозирования специалистами вкладываются как управляемые, так и неуправляемые (стихийные) процессы с полной или ограниченной возможностью управляющего воздействия [84. С. 44].

Но качество прогнозных материалов снижает рост неопределённости развития муниципалитета за счёт роста власти олигархических структур и транснациональных компаний, которые осуществляют свою экономическую деятельность без должного уважительного отношения к органам местного самоуправления, к истории, традициям и жителям муниципального образования, «продавливая» свою эконо-

мическую политику через прямое давление региональных властей.

Уже многие муниципалитеты, независимо от своего размера, оказываются в ситуации, когда на их территории начинают разворачивать проекты «крупные игроки» – компании и корпорации федерального уровня с центрами принятия решений, находящимися вне границ муниципального образования или региона. Реализуемые внешними по отношению к муниципалитету компаниями проекты, возможности влияния на которых у местного сообщества весьма ограниченны, часто меняют экономическое положение муниципалитета (и довольно часто не в лучшую сторону) [40].

Основным элементом прогнозирования является разработка сценариев, в которых предусмотрены различные варианты развития муниципалитета. Сегодня уже стало классической классификация разрабатываемых сценариев развития: инерционный, оптимистический (инновационный), негативный, и связанные с их реализацией описание возможностей и минимизация ключевых угроз, что были определены на этапе проведения стратегического анализа.

Разработка сценариев – шаг, служащий связующим звеном между аналитическим этапом и этапом определения стратегического видения.

Говоря обобщенно, сценарный подход – это вариант имитационного моделирования как замещение математического анализа с определенной долей условности (предложения), что делает работу по исследованию сложившейся ситуации более гибкой, и в итоге предполагает формирование комплекса предложений по анализируемым проблемам [40. С. 134–135] Сценарный подход позволяет местному сообществу и органам местного самоуправления увидеть в обобщенном виде вариативный ряд развития событий в будущем, позволит обосновать совершения упреждающих действия и минимизировать риски и негативные последствия воздействия внешней среды, а также создавать условия для извлечения максимальных для муниципального образования выгод от реализации того или иного сценария [40. С. 137].

4.4 Формирование стратегического выбора муниципального образования

На основании материалов, полученных в ходе предыдущего этапа, перейдем, собственно, к разработке стратегии, которая может включать в себя следующие составляющие:

- выделение и обоснование наиболее перспективных кластеров (настоящих и будущих) в территориальном образовании;

- анализ документов стратегического планирования вышестоящего уровня управления, их представление о месте и роли для муници-

пального образования в общем контексте целей и задач национального и регионального масштабов;

- анализ всех имеющихся стратегий хозяйствующих субъектов муниципального образования и проведение оценки их соответствия выбранным в ходе кластерного анализа направлением развития;

- проведение отбора иных стратегий развития с учетом тех критериев, которые были определены в процессе стратегического анализа;

- начало дискуссии в средствах массовой информации по проблеме разработки стратегии развития муниципального образования.

Таким образом, на этапе формирования стратегического выбора формируются цели и задачи развития, согласовываются интересы всех участников процесса стратегического планирования и результатами, полученными в ходе кластерного анализа (население, органы власти и управления различных уровней, хозяйствующие субъекты).

В результате обосновываются перспективные направления развития территориального образования, обеспечивающие решение основных проблем, которые стоят перед территорией, согласованы и поддерживаются населением и всеми хозяйствующими субъектами.

В настоящее время многими исследователями обсуждается проблема не просто разработки стратегии развития территории, а стратегии её устойчивого развития [48].

Под устойчивым развитие территории ряд авторов [48] понимают «способность ее экономики противостоять внешним и внутренним воздействиям, а также способностью развиваться преимущественно за счет внутренних источников».

Устойчивость предполагает динамику постоянных положительных изменений социально-экономических параметров, а также их соответствие основным параметрам региональной и национальной экономики в целом.

Опираясь на данное утверждение, при разработке стратегии устойчивого развития территории разработчикам необходимо рассчитывать, как отмечают отдельные авторы [48], на:

- «получение долгосрочных конкурентных преимуществ территории;

- формирование системы воспроизводства основных параметров конкурентных преимуществ;

- формирование среды стимулирующей и поддерживающей инновации и развитие;

- формирование внутренних источников развития территории».

В тоже время устойчивость развития территориального образования зависит от целой совокупности факторов:

- устойчивости внутреннего рынка по отношению к внешним воз-

действиям (конкуренты, поставщики, зависимость от внешних ресурсов);

- устойчивости внутреннего рынка по отношению к внутренним воздействиям (демографическая ситуация, ограниченность различных видов ресурсов и др.);

- способности территории к инновационному воспроизводству и развитию.

4.4.1 Этап формулирования стратегического выбора социально-экономического развития муниципального образования

Этап определения видения, миссии, стратегического выбора и целей развития муниципального образования является одним их самых сложных этапов стратегического планирования. Основываясь на материале, собранном на этапе анализа, заинтересованные стороны могут предлагать видение будущего развития муниципалитета. Затем формулировка целей обеспечивает трансляцию перспективного видения в набор задач, которые будут сопровождать текущий процесс принятия решений.

Если взять за основу утверждение, что стратегическая деятельность является частью всего целевого пространства муниципального образования (во всем его многообразии сторон), то мы можем подойти к решению вопроса о месте самой стратегии как одним из видов программно-целевого описания в этом пространстве по отношению к следующим элементам: миссии, целям и задачам.

Первый подход предполагает, что стратегия выполняет инструментальную роль по отношению к целям и рассматривается как «способ реализации целей». Цепочка элементов целевой сферы выглядит так:

МИССИЯ – ЦЕЛИ – СТРАТЕГИЯ – ЗАДАЧИ.

Второй подход рассматривает стратегию как элемент целевого пространства, примыкающий к миссии муниципального образования. Цепочка элементов целевой сферы выглядит так:

МИССИЯ – СТРАТЕГИЯ – ЦЕЛИ – ЗАДАЧИ [65. С. 118].

Нам представляется более правильным подход к осуществлению стратегической деятельности муниципального образования по целеполаганию на основе тезиса, что сама деятельности муниципального образования, основанная на реализации № 131-ФЗ и принципах разделения полномочий, исходя из проблем комплексности его развития, цели, что будут обозначены в документах стратегического планирования, не могут быть одноплоскостными или одноуровневыми. Тогда цепочка элементов сферы муниципального образования может выглядеть так:

МИССИЯ – ЦЕЛИ(А) – СТРАТЕГИЯ – ЦЕЛИ(Б) – ЗАДАЧИ,
где ЦЕЛИ(А) – стратегические цели, носящие обобщенный для муниципального образования характер;

ЦЕЛИ(Б) – стратегические цели отраслей и направлений деятельности администрации муниципального образования.

4.4.2 Ви́дение будущего положения и миссия муниципального образования

Стратегическое планирование начинается с вопроса «Чего мы хотим достигнуть?» Ясно сформулированное видение обеспечивает точку отсчета для организации процесса планирования в желаемом направлении. Как обобщенное выражение ценностей видение дает всем жителям и экономическим акторам муниципалитета возможность получить широкое представление о будущем.

Разработка видения также предлагает возможность для диалога, обучения, формирования отношений и повышения осведомленности между заинтересованными сторонами. Наконец, осмысление видения развития муниципалитета обеспечивает процесс разработки целей и принятия решений.

Хорошо сформулированное видение должно отвечать следующим критериям:

- описывать только желаемый образ будущего и не включать набор шагов и действий для его достижения;
- быть позитивным и вдохновляющим;
- быть реалистичным и привлекательным;
- основываться на локальных ценностях и отражать местные сильные стороны и разнообразие;
- быть сформулированным, поддерживаемым и разделяемым как можно более широкой частью общественности и бизнеса.

Также в процессе определения видения будущего социально-экономического развития города необходимо определить миссию муниципального образования.

Миссия – это главная функция города и отправная точка в деятельности органов местного самоуправления, отражающая, прежде всего, его специфику, место в специфике, место в «системе разделения» и конкурентные позиции.

Миссия, по сути, представляет собой призвание, предназначение муниципального образования обеспечивать достойную жизнь населения, отвечать на «вызовы» внешней среды, выполнять иные функции с учетом места и роли в локальном, региональном и национальном пространстве.

Отличие миссии муниципального образования от цели состоит в

том, что цель отражает конкретное содержание деятельности, а миссия придает конкретной деятельности осмысленность, миссия – это своего рода «лозунг», призванный воодушевлять жителей в определении приоритетных направлений развития города или района.

Миссия территории – это информационное сообщение. Миссия всегда несет в себе определенный объем информации, предназначенный для тех или иных субъектов, тем самым обеспечивая эффективную коммуникацию с ними. Смысл определения миссии состоит не только в формулировке «призвания» муниципалитета, но и в том, чтобы эта информация была донесена до заинтересованных субъектов. Миссия придает процессу развития определенное направление, ей должны быть свойственны реалистичность, конкретность, специфичность и действенность.

Миссия должна быть распространена на все организационные уровни муниципального управления таким образом, чтобы действия каждого муниципального служащего соответствовали ей и поддерживали её осуществление.

Таким образом, миссия муниципального образования – это стратегический курс развития к определённому стратегическому уровню, отражающему состояние стратегического потенциала и конкурентного статуса муниципального образования [55].

4.5 Определение стратегических целей социально-экономического развития муниципального образования

Целеполагание – ключевое звено в стратегическом планировании. Целеполагание предполагает придание осмысленности дальнейших действий, ориентированных на конкретный результат.

Целеполагание служит неким координатором программ развития: необходимо найти их концептуальную основу, правильно сконцентрировать и распределить ресурсы на важнейших направлениях с учётом выявленных перспектив развития, определить перечень приоритетных программ и проектов. Поэтому, если муниципальные программы и проекты – это организационная форма целеполагания, то стратегическое целеполагание определяет в современных условиях содержательную концептуальную основу управления [50].

Формирование системы стратегических целей развития муниципального образования является важнейшим этапом разработки стратегии, который в дальнейшем определяет весь ход процесса обоснования и выбора наиболее эффективных направлений развития муниципального образования.

Цель формируется путем преобразования вопросов и проблем в краткие заявления, которые описывают приоритетные направления и

включают в себя существительное, например «расширение возможностей трудоустройства» или «сокращение бедности».

Цели являются основой для разработки положений стратегии и определения критериев, оценивающих ее выполнение. Они определяют приоритеты экономического развития и те условия, в которых непосредственно происходит действия по реализации стратегического видения.

Все стратегические цели муниципального образования могут быть разделены на несколько групп:

- стратегические цели, касающиеся повышения благосостояния или качества жизни населения;
- стратегические цели, направленные на рост экономического потенциала муниципального образования как определяющего условия обеспечения его конкурентоспособности на рынках товаров и услуг;
- стратегические цели, направленные на повышение человеческого капитала;
- стратегические цели, касающиеся обеспечения безопасности жизни местного сообщества;
- стратегические цели, направленные на улучшение (восстановление) среды обитания.

После формулировки целей могут быть предложены меры для их достижения, поэтому имеет смысл четко представлять, каковы же все-таки цели развития муниципального образования.

Хорошо сформулированные цели не только обрисовывают направления действий для решения основных социально-экономических проблем муниципалитета, но и обеспечивают основу для мониторинга и оценки действий по реализации стратегии.

Для определения целей предлагается ответить на следующие вопросы:

1) определить ключевые проблемы (вопросы, проблемы, вызовы, возможности);

2) оценить проблемы (разделять: причины – эффекты – последствия);

3) переформулировать вопросы как краткое выражение целей;

4) организовать цели: отделить промежуточные от итоговых, разделить действия от целей;

5) разработать индикаторы выполнения (отвечающих SMART-принципу: конкретности, измеряемости, адекватности, реалистичности, определенного времени);

6) расставить приоритеты в процессе достижения целей.

Достижение стратегических целей (качественно-количественных обозначенных во времени задач) определяется обоснованным страте-

гическим выбором муниципального образования, то есть тех функций, реализуя которые в стратегической перспективе территория собирается решать проблемы социально-экономического развития [97. С. 44].

Состав индикаторов (показателей) должен обеспечить целевые ориентиры разработки документов территориального планирования, чтобы все долгосрочные приоритеты, цели и задачи развития муниципального образования могли были быть преобразованы в комплекс соответствующих пространственных решений.

4.6 «Стратегическое ядро»

В основе определения приоритетов стратегического развития на долгосрочный период М.А. Миронковым предлагается новый подход при структуризации целей, опирающийся на «Стратегическое ядро».

«Стратегическое ядро» – это визуализация и картографикация основных направлений деятельности администрации муниципального образования по реализации стратегии с отображением основных системообразующих и системоформирующих связей между участниками стратегического планирования и элементами стратегического планирования [39].

В основе «Стратегического ядра» лежит взаимодействие администрации муниципального образования с его элементами, которое осуществляется через управление развитием стратегических приоритетов.

Мы должны учитывать, что администрация муниципального образования является главным звеном по учету и гармонизации интересов основных субъектов управления и хозяйствования, и интересы выступают основным катализатором экономического развития территории муниципального образования на основе выработанного консенсуса различных интересов общества бизнеса и власти, в случае применения механизмов достижения необходимых компромиссов [116. С. 131].

Формирование «Стратегического ядра» позволяет увидеть межсистемное взаимодействие и соединить в себе внутреннюю структуру управления со стратегическом видением, а также определить сферы и конфигурацию взаимодействия с внешней средой, ведь именно конфигурацией границ с внешней средой определяется естественность и устойчивость функционирования всей системы [64. С. 32].

Реализация администрацией муниципального образования функции стратегического управления включает в себя перечень механизмов управления стратегическим развитием по трём основным приоритетным направлениям: «Инфраструктура», «Услуги» и «Экономи-

ка», в рамках этих трех направлений определяются системы целей и задач для каждого направления в отдельности.

К основным функциям администрации муниципального образования в системе связей «Стратегического ядра» мы относим:

- управление стратегическим развитием (включающее систему стратегического планирования и управления);
- координацию распределения ресурсов между приоритетными направлениями развития;
- осуществление мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
- реализацию социально-экономической политики, представление интересов муниципального образования на региональном уровне, продвижение положительного имиджа муниципального образования;
- актуализацию документов стратегического планирования в зависимости от изменений внешних и внутренних условий и факторов.

Администрация муниципального образования, являясь центром «стратегического ядра», выполняет роль центрального и связующего звена между всеми участниками и его элементами (внутренними и внешними) на локальном уровне. В процессе управления ключевую роль играет развитие взаимных связей между администрацией муниципального образования и элементами внешней и внутренней среды по следующим направлениям:

- взаимодействие с предпринимательским сообществом на основе развития стратегического партнерства;
- взаимодействие с жителями и общественными объединениями на основе на открытого диалога по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- управление ресурсами (в том числе стратегическими).

Управление стратегическими ресурсами – это важнейшие направление в муниципальном управлении, которое позволяет увеличить муниципальному образованию доходы, повысить инвестиционную привлекательность и минимизировать возможные негативные последствия возможных угроз со стороны внешней среды.

К стратегическим ресурсам мы можем отнести:

- энергетическую, транспортную, коммунальную и др. инфраструктуру;
- землю; природные ресурсы (воздух, вода);
- человеческий капитал;
- культурно-исторические комплексы.

Следует учитывать, что процесс управления стратегическими ресурсами муниципального образования предполагает не выполнение текущих, хотя и ранее запланированных действий, а вписывание

имеющихся у территории ресурсов в обозначенную стратегическую перспективу, которая будет обеспечиваться посредством повышения капитализации муниципальных ресурсов. Как следствие, управление стратегическими ресурсами направлено не столько на получение выгод в настоящем, сколько на создание условий для существенного увеличения доходов в стратегическом будущем.

Данный подход был изложен и апробирован в Стратегии социально-экономического развития Гатчинского муниципального района на период до 2030 г. [39].

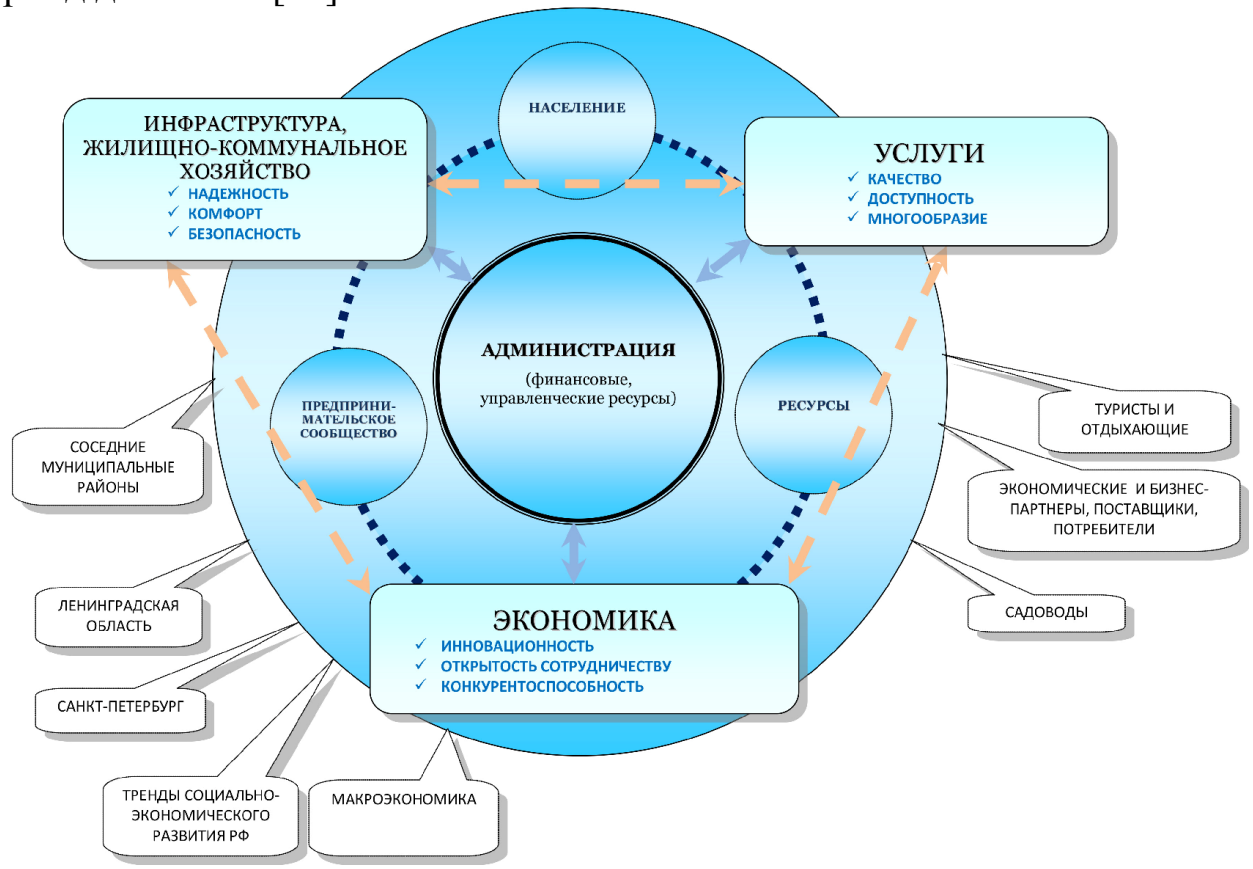

Рис. 6. «Стратегическое ядро» Стратегии социально-экономического развития Гатчинского муниципального района на период до 2030 года

Источник: [39].

В соответствии с утвержденной Стратегией социально-экономического развития Гатчинского муниципального района на период до 2030 года приоритетное направление «Экономика» включает в себя деятельность всех субъектов экономической деятельности на территории района, в том числе: промышленные предприятия, сельскохозяйственные предприятия, научные организации, объекты отдыха и туризма, малый бизнес, а также объекты в сфере коммерческих услуг (в т.ч. транспортно-логистических).

Реализация данного приоритетного направления предполагается на основании принципов формирования условий экономического рос-

та, позволяющих в каждом поселении района сформировать эффективный диверсифицированный экономический комплекс с широким выбором мест приложения труда. Экономический комплекс должен быть открыт для развития межрегиональных связей, с приоритетом на развитии наукоёмких и инновационных технологий, с использованием и развитием конкурентных преимуществ, в том числе созданием и продвижением брендов и привлекательного инвестиционного образа (имиджа) муниципального образования, а также на основании современного кластерного подхода.

Базовыми принципами развития экономического комплекса должны стать:

- инновационность;
- открытость к сотрудничеству;
- конкурентоспособность.

Приоритетное направление «Инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство» включает в себя набор базовых объектов инфраструктуры (инженерной, транспортной), необходимых для развития территории района в целом, обеспечения высокого качества жизни.

Реализация данного приоритетного направления ориентирована на качественное развитие инфраструктуры, доступной всем категориям населения и удовлетворяющей спрос объектов экономики с учетом обеспечения инфраструктурных потребностей развития всех субъектов экономической деятельности и обеспечивающих качество жизни населения.

Базовыми принципами развития инфраструктуры и ЖКХ должны стать:

- надежность;
- комфорт;
- безопасность.

Приоритетное направление «Услуги» включает в себя полный спектр услуг: от широкого перечня видов социальных объектов обслуживания, муниципальных услуг, до услуг пассажирских перевозок, связи и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Развитие данного приоритетного направления должно ориентироваться на достижение стандартов государственной политики, в том числе по снижению административных барьеров, развитию человеческого капитала, повышению качества жизни.

Базовыми принципами развития сектора услуг должны стать:

- качество;
- доступность (для всех слоев населения в городской и сельской местности);

- многообразие (удовлетворяющее все потребности населения, бизнеса и органов местного самоуправления, ориентированное на стимулирование спроса со стороны рекреантов и туристов, индивидуализацию предлагаемых услуг, в том числе за счет развития ресурса частных (коммерческих) услуг).

По отношению к «Стратегическому ядру» определены две основные группы факторов, оказывающих непосредственное влияние как на определение стратегических направлений развития Гатчинского муниципального района, так и на принятие стратегических решений при выборе приоритетов, учитываемых в цепочке стратегического планирования:

1) внутренние элементы «стратегического ядра» (стратегические партнеры и ресурсы развития) составляют основу для выбора приоритетных направлений стратегического развития на долгосрочные период (к ним отнесены основные интересы участников стратегического планирования предпринимательского сообщества и населения, а также имеющийся и накопленный ресурсный потенциал Гатчинского муниципального района – все вместе составляющие основу конкурентных преимуществ и обеспечивающие внутренние возможности развития);

2) внешние элементы «стратегического ядра» (стратегические партнеры внешней среды), оказывающие влияние на конкурентоспособность социально-экономического комплекса муниципального района в долгосрочной перспективе, являются по отношению к процессу социально-экономического развития муниципального района ключевыми движущими силами. В данную группу отнесены интересы внешних участников стратегического планирования, которые необходимо учитывать при стратегическом планировании Гатчинского муниципального района, оказывающие непосредственное влияние на социально-экономическое развитие территории Гатчинского муниципального района (это интересы стратегического развития соседних муниципальных районов и субъектов РФ, государственная и международная политика и экономика, а также внешние потребители услуг и товаров, бизнес-партнеры, садоводы и др.).

Процесс управления стратегическим развитием в системе «стратегического ядра» со стороны администрации включает в себя три уровня управления:

1. Уровень, включающий управление стратегическими приоритетами.

2. Уровень, включающий управление внутренними элементами «стратегического ядра» (население–бизнес–ресурсы).

3. Уровень, включающий взаимодействие с внешней средой внеш-

ними элементами (реакция на изменение внешних условий и интересов).

5. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

Основной целью формирования комплексной системы механизмов реализации стратегии является обеспечение условий эффективного использования имеющихся ресурсов муниципального образования, поддерживающих стратегическое управление развитием территории муниципалитета в условиях неопределенности (и нестабильности) будущей конъюнктуры внешней среды и возможностей, которые могут потерять свои преимущества в будущем в связи с изменениями структуры потребностей населения и в экономической жизни.

Использование механизмов реализации стратегии подразумевает не только эффективность действий органов местного самоуправления, но и привлечение других заинтересованных организаций и объединений к реализации стратегии.

5.1 Финансовые механизмы

Финансовые механизмы включают в себя реализацию бюджетной политики, привлечение внешних источников финансирования (в том числе участие в региональных и федеральных программах, привлечение частных инвесторов, реализация проектов на условиях муниципально-частного партнерства и концессионных соглашений).

Реализация финансовых механизмов представляет собой следующее:

- повышение эффективности бюджетных расходов (финансирование и планирование муниципальных программ с привязкой к конечным результатам, прежде всего ориентированным на обеспечение решения поставленных задач социально-экономического развития);
- реализация внутреннего контроля за эффективностью использования бюджетных ассигнований, в том числе за достижением целевых показателей муниципальных программ;
- повышение доходной части бюджета;
- участие в региональных и федеральных программах;
- разработка механизмов поиска внешнего инвестора; привлечение частных инвестиций к решению стратегических задач и повышению их роли в обеспечении экономического роста муниципального образования.

5.2 Механизмы регулирования градостроительной деятельности

Градостроительная политика как один из ключевых механизмов реализации стратегии на территории муниципального образования должна быть основана на использовании современных принципов развития территории для обеспечения координации деятельности всех заинтересованных сторон при составлении и реализации документов стратегического планирования.

Основными направлениями градостроительной политики являются:

- актуализация документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования, обеспечивающих реализацию стратегических целей и задач;
- обеспечение разработки градостроительной документации для комплексного развития и благоустройства территории муниципального образования, формирования высокого качества среды проживания в городских и сельских населенных пунктах, развития и реорганизации территорий, ликвидации диспропорций градостроительного развития.

5.3 Программно-целевые механизмы

Программно-целевые механизмы реализации стратегии основаны на внедрении новых подходов к разработке и реализации муниципальных программ, обеспечивающих взаимообусловленность стратегического и оперативного планирования.

Мероприятия, отраженные в муниципальных программах, должны быть направлены на достижение результатов в перспективе долгосрочного развития. Внедрение программно-целевых механизмов в практику муниципального управления как инструмента реализации стратегии позволяет обеспечить системность и скоординированность деятельности органов местного самоуправления по достижению стратегических целей и задач, концентрацию ресурсов и усилий на наиболее приоритетных (проблемных) направлениях, интеграцию и целевую направленность на решение конкретных проблем и задач социально-экономического развития муниципального образования.

Реализация программно-целевых механизмов включают следующие направления:

- разработка и реализация плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- разработка и реализация муниципальных программ.
- переход к формированию муниципального задания на оказание

муниципальных услуг физическим и юридическим лицам на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения, разработанных и закрепленных в законодательном порядке;

- разработка отраслевых стратегических направлений развития по приоритетным направлениям развития;
- разработка долгосрочных планов развития муниципальных учреждений и предприятий.

5.4 Механизмы управления муниципальным сектором экономики

Развитие муниципального сектора экономики включает вопросы повышения эффективности функционирования муниципальных предприятий и организаций, обеспечивающих бесперебойное и гарантированное по объему и минимальным стандартам качества исполнение отдельных важнейших видов муниципальных услуг, а также вопросы использования имущества органов местного самоуправления, муниципальных земель и других природных ресурсов, находящихся в муниципальной собственности.

Реализация механизмов управления муниципальным сектором экономики включает следующие направления:

- повышение эффективности использования муниципального имущества: вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых или используемых не по назначению объектов недвижимости, осуществление постоянного контроля за своевременным и полным поступлением арендных и других платежей от использования муниципального имущества и земельных участков;
- повышение эффективности деятельности муниципальных предприятий и бюджетных учреждений, обеспечение административного и финансового контроля за экономической деятельностью муниципальных предприятий;
- подготовка земельных участков для реализации жилищной политики, а также приоритетных инвестиционных проектов, ведение реестра свободных земельных участков;
- активизация претензионной работы по собираемости платежей за пользование муниципальным имуществом;
- активизация работы по оформлению выморочного имущества;
- развитие муниципальной инфраструктуры поддержки малого предпринимательства.

5.5 Механизмы информационной поддержки

В современных условиях постиндустриального развития вопросы развития информационно-коммуникационной инфраструктуры являются одним из ключевых направлений повышения эффективности системы муниципального управления, повышение доступности и качества муниципальных услуг для населения и бизнеса, а также открытости деятельности органов местного самоуправления на основе использования информационных технологий, обеспечивая качественную основу роста экономики в целом, а также повышения качества и уровня жизни населения.

Реализация механизма информационной поддержки включает в себя следующие направления:

- внедрение современных информационных технологий в систему управления;
- развитие технологий по предоставлению муниципальных услуг (в том числе в электронной форме;
- повышение качества коммунальных услуг на основе создания единой системы управления жилищно-коммунальным комплексом с использованием информационных технологий;
- повышение качества транспортной инфраструктуры за счет создания и внедрения интеллектуальных транспортных систем, системы управления развитием дорожного хозяйства и других систем;
- создание и развитие систем обеспечения охраны правопорядка, общественной безопасности, защиты населения и объектов инфраструктуры от чрезвычайных ситуаций для повышения уровня безопасности жизнедеятельности;
- создание условий для развития информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей предоставление муниципальных услуг гражданам и хозяйствующим субъектам вне зависимости от места их проживания и места регистрации;
- проведение брендирования территории муниципального образования, в том числе отдельных продуктов производителей, туристского продукта;
- ведение реестра приоритетных инвестиционных площадок, находящихся на территории муниципального образования;
- формирование и продвижение положительного инвестиционного имиджа муниципального образования, в том числе путем создания и развития Интернет-ресурсов.

5.6 Организационно-правовые механизмы

Правовое обеспечение предполагает создание муниципальной правовой базы, направленной на повышение эффективности реализа-

ции приоритетных направлений, в том числе на: развитие системы стратегического управления, поддержку инновационной и инвестиционной деятельности, регулирование земельных отношений, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, создание новой образовательной и предпринимательской среды, развитие социальной сферы.

Реализация организационно-правовых механизмов включает следующие направления:

- создание муниципальной правовой базы, направленной на формирование института стратегического управления, в том числе развитие правовой базы по направлениям: предпринимательская деятельность, инвестиционная деятельность, градостроительная деятельность, общественные финансы и межбюджетные отношения, муниципально-частное партнерство (законодательство о концессиях, о предоставлении бюджетных гарантий по некоммерческим рискам и т.д.), участие населения в местном самоуправлении и другое;
- разработка механизмов конструктивного взаимодействия подразделений администрации по вопросам реализации документов стратегического планирования;
- создание муниципальных стандартов реализации приоритетных направлений (муниципальные стандарты предоставления услуг);
- внедрение профессионального стандарта муниципальных служащих и работников бюджетной сферы;
- внедрение системы мотивации участников стратегического планирования, направленной на реализацию стратегии, формирование стратегического видения у руководящего состава структурных подразделений администрации;
- согласование основных направлений экономической и инвестиционной политики между органами местного самоуправления и субъектами экономической деятельности, в том числе выявление и решение ключевых проблем стратегического развития;
- разработка механизмов эффективного взаимодействия и партнерства с бизнесом и активными группами местного сообщества.

5.7 Механизмы методического обеспечения

Методическое обеспечение способствует формализации и регламентации процесса стратегического планирования, представлено совокупностью организационно-управленческих документов, устанавливающих правила, требования к применению методов, моделей, методик, используемых при разработке документов стратегического планирования.

Реализация механизмов методического обеспечения включает раз-

работку для органов местного самоуправления методических рекомендаций по вопросам разработки, реализации документов стратегического планирования и проведения мониторинга их реализации.

6. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Деятельность в сфере стратегического управления требует поиска действенных подходов, связанных с освоением инновационных инструментов муниципального управления, децентрализацией управленческих решений и действий, согласования многоканального финансирования, участием местных элит и сообщества, согласованием интересов с представителями бизнес-среды.

Разработка комплексной системы стратегического управления является ключевым условием реализации муниципальных документов стратегического планирования.

Система стратегического управления должна обеспечивать систематизацию и концентрацию ресурсов и совместной деятельности участников стратегического планирования на достижение стратегических целей и задач, повышая эффективность управления всей социально-экономической системой муниципалитета. Эффективность стратегического управления в значительной степени зависит от комплексности подхода в использовании ресурсов и механизмов реализации документов стратегического планирования на разных этапах.

Ключевым принципом повышения эффективности управления стратегическим развитием должен стать переход от внутриотраслевой координации к взаимодействию с «внешним потребителем» результатов управления, целевое направление развитие института стратегического партнерства. Данный подход включает в себя расширение перечня задач, как для структурных подразделений администрации муниципального образования, так и для муниципальных предприятий и организаций.

Система стратегического управления выстраивается исходя из обеспечения двух ключевых функций:

1) повышение эффективности процессов управления внутри структуры управления;

2) повышение эффективности взаимодействия между участниками стратегического развития (в том числе с заинтересованными сторонами).

Для обеспечения эффективности реализации этих двух функций необходимо формировать ключевые принципы стратегического управления по следующим направлениям:

- бюджетная политика;
- градостроительная политика;
- инвестиционная политика.

Переход к межотраслевому управлению связан с переходом от «управления затратами к управлению результатами». Для этого необходима разработка и поэтапное внедрение технологии работы с бюджетом, ориентированной на создание «бюджета развития» (результативное управление). Это требует пересмотра принципов бюджетного управления с учетом административной реформы и приоритетов (целей) стратегического развития муниципального образования.

Градостроительная политика подразумевает решение вопросов регулирования градостроительной деятельности, строительно-инвестиционных процессов с целью формирования благоприятной среды проживания человека, ведения бизнеса и получения государственных и муниципальных услуг на основе актуальных требований к развитию территории, комплексного благоустройства, которые включают в себя: территориальное планирование, зонирование, архитектурно-строительное проектирование, строительство и реконструкцию объектов.

Инвестиционная политика – это совокупность действий мер по формированию благоприятного инвестиционного климата, способствующего повышению инвестиционной активности и эффективности использования инвестиционных ресурсов в развитии экономики и социальной сферы муниципалитета. Инвестиционной деятельности отводится ключевое место в процессе проведения крупномасштабных социально-экономических преобразований, направленных на создание благоприятных условий для устойчивого экономического роста муниципального образования.

6.1 Проектное управление

В практике стратегического муниципального управления помимо функционального подхода, основанного на операционной деятельности, широко применяется проектный подход.

Появление проектного подхода в муниципальном управлении обусловлено необходимостью совершенствования различных сторон деятельности администрации муниципального образования.

Потребность внедрения принципов проектного управления возникла в условиях модернизации Российской экономики, реализации инфраструктурных и инновационных проектов, развития промышленно-территориальных кластеров [53. С. 3].

Однако различия между проектным и функциональным подходами к управлению заключаются и в принципиально разной степени неопределённости в ходе планирования, и в разных возможностях исполь-

зования ресурсов. Если в операционной деятельности функционально всё понятно, то проекты – совершенно новый для муниципалитетов вид деятельности, требующий построения новой межведомственной координации и взаимодействия.

Следует отметить, что методы проектного управления позволяют сделать процесс исполнения муниципальных стратегических документов более предсказуемым, в результате чего исполнительно-распорядительный орган администрации муниципального образования могут более рационально распределять финансовые, материальные и человеческие ресурсы, управляя ими, а не просто реагировать на возникшие обстоятельства [53. С. 3].

В современных условиях управления основным стратегическим конкурентным преимуществом является способность своевременно и результативно реагировать на внешние изменения и вызовы. Вследствие чего можно наблюдать возрастание значения проектной деятельности как эффективного инструмента способного обеспечить гибкость и «отзывчивость» на требования внешней и внутренней среды.

Проектная деятельность, направленная на изменение объекта или процесса, характеризуется наличием фиксированной цели, ограниченностью во времени и ресурсах, новизной и комплексностью.

Необходимо отметить, что проектное управление становится элементом стратегического управления через реализацию муниципальных программ и обеспечивает его необходимым инструментарием, в результате чего администрация муниципального образования может рационально координировать деятельность по распределению финансовых, материальных и человеческих ресурсов, управлять ими и достигать поставленных целей более эффективным способом.

Таким образом, повышение качества муниципального управления возможно при внедрении проектного управления, позволяющего получить четыре вида эффектов:

1) достижение результатов – внедрение системы управления проектами: руководство администрации получит гарантию того, что задачи будут четко поставлены перед исполнителями (группой исполнителей), и в результате реализации проекта у муниципалитета будут те результаты, которые закладывались на этапе планирования проекта;

2) соблюдение сроков и параметров бюджетов проектов – получение запланированных результатов в согласованные сроки и запланированные бюджеты. Систематизация и унификация деятельности по проектному управлению дает муниципальному образованию единый подход к управлению проектами посредством планирования;

3) интенсификация деятельности за счет внутренних резервов и

повышение эффективности использования существующих в муниципальном образовании ресурсов – внедрение системы управления проектами дает руководству муниципалитета прозрачность и возможность оценить затраты любого рода (временные, финансовые, человеко-часы и пр.) в разрезе проектов. Прозрачность позволяет создать систему показателей эффективности участников проектного управления;

4) повышение эффективности реализация стратегии.

Сегодня в муниципальном управлении наблюдается тенденция замещения стратегического планирования проектным управлением, что считаем совершенно неверным шагом. Да, проектное управление привносит в управленческую жизнь администрации муниципального образования новые взгляды, формируются новые управленческие связи и прочее, но не следует забывать, что система стратегического планирования ориентирована на результат функционирования системы, в то же время проект и его реализация направлены на полезный результат невоспроизводимого и невозобновляемого функционирования системы, то есть, ориентирован на конечную форму [62].

6.2 Принятие стратегических решений. «Стратегические разрывы»

Повышение эффективности системы муниципального управления, формирование в этой сфере инновационных моделей и подходов, в основе которых лежат управленческие технологии и реализуемые высокопрофессиональным персоналом, – всё это сегодня является одной из ключевых задач, стоящих перед органами муниципальной власти.

Опираясь на теорию бюрократии Вебера, мы можем подчеркнуть, что эффективность муниципального управления определяется возможностями власти реагировать на факторы воздействия внешней среды, сохраняя при этом устойчивость и стабильность всей политической и социально-экономической системы. Но основным критерием эффективности системы муниципального управления является достижение поставленных целей, стоящих перед органами власти.

Реализация стратегии или её имплементация является болезненным для муниципалов элементом всей системы стратегического планирования, и, в то же время, одним из самых сложных и рисковых (непредсказуемых) элементов, успешное достижение которого обусловлено действием большого количества внешних и внутренних факторов (средового воздействия) и создающих в своей совокупности контекст высокой неопределенности.

Сюда же накладывается проблема безошибочности построения модели по определению причинно-следственных связей. Опыт пока-

зывает, что большинство стратегических просчётов при построении данной модели приводит к нереализуемости намеченных планов. Именно поэтому зачастую безупречно выполненные в методическом аспекте документы стратегического планирования, соответствующие всем тенденциям и трендам, очень часто терпят полный или частичный провал при их реализации.

В основе практических действий в системе стратегического планирования лежат стратегические решения. Эффективность стратегических решений обеспечивает качественный и объективный анализ как внешних, так и внутренних факторов. Как вполне справедливо отмечают американские исследователи Н. Бушан и К. Рей, «процесс принятия стратегических решений включает соответствие внутренних способностей организации внешнему окружению посредством выбора лучшей из возможных альтернатив» [117. P. 5].

Так же отметим, что не все важные для социально-экономического развития решения являются стратегическими.

К стратегическим решениям мы можем отнести только те, что:

- относятся к компетенции высшего руководства;
- способствуют адаптации к изменениям во внешней среде;
- носят системный характер, то есть решения воздействуют на большинство подсистем;
- чувствительны к интересам ключевых стейкхолдеров;
- требуют значительных затрат на планирование и реализацию;
- имеют долгосрочное значение;
- требуют значительных организационно-правовых изменений для имплементации решений [58].

Таким образом, принятие стратегических решений – это одна из наиболее важных управленческих функций, так как эти решения направлены на достижение долговременных целей.

Мы должны учитывать, что несмотря на важность определения стратегических целей, не все эти решения являются эффективными – то есть оказывают положительный долгосрочный эффект при соблюдении в период их реализации целого ряда ограничений. Соответственно, увеличение затрат (временных, финансовых и прочее) на достижение запланированного результата – решение неэффективное, но результативное. И, соответственно, решения, не приводящие к запланированному результату, – ошибочные (не результативные).

Но какими бы ни были решения по своей сути – эффективными, не эффективными или результативными, мы говорим о ресурсных затратах на имплементацию того или иного решения.

Говоря о проблеме эффективности принимаемых стратегических решений, нельзя не упомянуть о влиянии следующих факторы внут-

ренней среды администрации, которые в своей полноте формируют парадигму эффективности стратегических решений [47. С. 46]:

1) руководство;

2) технология;

3) организационная политика;

4) наличные ресурсы.

Автор идеи парадигмы стратегических решений, американский исследователь Дж. Джонсон, объясняя, почему, как правило, быстро приходят к консенсусу относительно принятой стратегии, утверждал, что «стратегии организации вырабатываются в соответствии с существующей в ней парадигмой <…> Именно благодаря парадигмам во многих организациях часто формируется достаточно однородный подход к интерпретации сложных проблем» [119. P. 47].

Поэтому мы можем констатировать, что с этой точки зрения парадигма стратегических решений обеспечивает шаблонность, единство оценок и действий руководителей [74. С. 46].

В основе принятия стратегического решения лежит поиск рационального направления изменений, в которых варьируются различные сценарии ресурсных затрат, направленных на достижение поставленных целей. Эти действия являются порождением «стратегического выбора» высшего руководства.

Стратегический выбор – есть результат рационализации информационного хаоса, в котором обуславливаются направления изменений. Сам стратегический выбор как порождение множественности в неопределенности, выступает как основа порождения других соподчиненных решений на нисходящем уровне, выстраивая эти решения в иерархию и систематизируя усилия исполнителей [47. С. 45].

Однако зачастую решения руководством муниципального образования, если это не касается вопросов бюджетного планирования, принимаются инерционно, не всегда системно.

Этот феномен был обозначен в стратегическом менеджменте как «стратегический разрыв» или разрыв планов с практикой реализации стратегии. В частности, американские исследователи С. Бодли-Скотт и А. Бренч утверждали, что стратегический разрыв – это «провал перехода <…> из прежнего состояния в желаемое»[61].

Мы должны всегда помнить, что основой успеха имплементации документов стратегического планирования в администрации муниципального образования являются конкретные люди (муниципальные служащие), деятельность которых проявляются в трех аспектах:

- выполнение определенных управленческих функций, определяемых структурой администрации и, чаще всего, прописанных в их должностных инструкциях. И если даже эти функции формально не

определены и не закреплены за конкретным служащим, ситуационно, в каждый конкретный момент служащие выполняют определенную работу, направленную на достижение общих целей (в том числе и стратегических);

- олицетворение активного начала всех процессов в администрации. От характера их протекания также в значительной мере зависит успех имплементации документов стратегического планирования, поскольку они определяют пути её осуществления, а также активного взаимодействия в ходе их реализации;

- создание системы отношений и ценностей между служащими и подразделениями, между администрацией и её внешними партнёрами.

Таким образом, успех реализации будет определяться оптимизацией взаимодействия этих трех составляющих – структуры, процессов и отношений [59. С. 11].

Муниципалам для успешного взаимодействия по реализации намеченных стратегических планов необходимо осуществить взаимосвязь всех этих трех аспектов не только между собой, но с ключевыми стратегическими задачами и обстоятельствами и в своей повседневной практике.

Однако в жизни добиться их полного согласования полностью удается крайне редко, поэтому нужно быть готовым к тому, что при всех совместных усилиях все-таки останется некоторый «зазор» недосогласованности – вполне типичная для стратегического управления задача, когда вынуждены жертвовать оптимальностью одних элементов ради оптимизации других. Такую ситуацию называют «дилеммой конфигурации» [59. С. 11].

«Стратегический разрыв» появляется, когда фиксируемое отклонение состояния текущей ситуации существенно отличается от запланированного результата (желаемого), и для преодоления разрыва должны быть приняты неотложные и специальные меры. Как правило, стратегические разрывы могут быть описаны системой индикаторов, ключевую роль в которых играют индикаторы-«предвестники» появления возможных угроз и рисков снижения социально-экономической устойчивости муниципального образования. Для каждого из этих показателей определяется период проведения мониторинга и ведется оценка соотношения времени возможного наступления критической ситуации и её последствий и времени принятия соответствующих упреждающих мер.

Диагностирование стратегического разрыва говорит о наличии кризисных явлений в системе управления и становится опасным для дальнейшего развития всей социально-экономической системы муниципального образования, и ставит под вопрос устойчивость и жизне-

способность системы управления [123].

Основные причины «стратегического разрыва» можно объединить в три взаимосвязанные и взаимодействующие группы:

1) разрывы, вызванные характером реализации стратегических инициатив. Они возникают по вине руководства, сводятся к неумению обеспечить поддержку запланированных решений, донести их суть до других, последовательно следовать к намеченным целям и умение адаптироваться к неизбежным переменам;

2) разрывы, вызванные процессами, т.е. тем, как осуществляются традиционные процессы в администрации (бюджетирование, прогнозирование, предоставление отчетности и т.п.), используемые при реализации документов стратегического планирования. Это, прежде всего, отсутствие стратегической фокусировки, привязка (или отсутствие таковой) к календарным срокам, финансовая направленность, отсутствие реалистичного прогнозирования и бюджетирования по целям;

3) разрывы, вызванные применяемыми в процессе управления технологиями, т.е. информационными системами, используемыми для поддержки этих процессов. Это, прежде всего, разрозненность систем, на базе которых осуществляется стратегическое планирование, бюджетирование, прогнозирование и контроль исполнения.

Обозначенные группы являются частями единого процесса движения к намеченным целям, неотъемлемыми компонентами реализации документов стратегического планирования [66].

Проведенный анализ многих нереализованных стратегий показывает, что большая их часть содержит стратегические просчеты из-за неправильно построенных причинно-следственных моделей, которые должны связывать причины и следствия стратегических процессов в муниципальном образовании в единый комплекс.

Основу стратегий как документов стратегического планирования, отражающих суть системы стратегического планирования, образуют причинно-следственные модели. Они определяют главные связи между причинами (факторами), требующими определенных действий от администрации муниципального образования, и результатами (следствиями) этих действий. Ошибки в построении и применении этих моделей обрекают на неудачу любую самую совершенную систему планирования, обесценивают усилия работу муниципальных служащих и их руководителей.

Само искусство имплементации стратегии основано на культуре результативного управления «по целям» – это не тактика, а целая мировоззренческая и управленческая система. Она представляет собой особый комплекс поведенческих стандартов и приемов, которые муниципальные служащие должны освоить, чтобы получить ожидаемый

эффект от стратегического планирования.

Недостаток профессиональных знаний и навыков у муниципальных служащих оказывает существенное, а порой и определяющее влияние на принятие адекватных управленческих решений в текущей и стратегической деятельности. Повышение профессионального уровня, внедрение современных технологий должны стать первоочередной задачей для глав администраций муниципальных образований.

7. МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Для оценки эффективности стратегического планирования и оценки достижения целей, поставленных в документах стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований, предполагается внедрение системы управления реализацией стратегических документов муниципального образования, которая включает в себя: организационное обеспечение реализации стратегии, комплекс планирования реализации стратегии и этапы мониторинга и корректировки стратегического планирования [55].

Мониторинг реализации стратегических документов социально-экономического развития муниципального образования замыкает процесс стратегического планирования, делает его цикличным, непрерывным, способным гибко и быстро адаптироваться к изменениям внутренней и внешней среды [107] и обеспечивать устойчивое социально-экономическое развитие муниципалитета.

Социально-экономический мониторинг – это система наблюдения оценки, анализа социально-экономической ситуации, складывающейся на территории муниципального образования.

Под социально-экономическим мониторингом понимается система наблюдения, оценки, анализа и прогноза экономической и социальной обстановки, складывающейся на территории муниципального образования.

Главная цель функционирования системы социально-экономического мониторинга состоит в обеспечении органов местного самоуправления полной, своевременной и достоверной информацией о процессах, протекающих в различных сферах жизнедеятельности муниципалитета, необходимой для принятия соответствующих управленческих решений [46. С. 41].

Основные задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования:

- сбор, систематизация и обобщение статистической информации о социально-экономическом развитии муниципального образования;

- оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития муниципального образования;

- оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования;

- оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития муниципального образования;

- оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования муниципального образования и ресурсов, необходимых для их реализации;

- оценка уровня социально-экономического развития муниципального образования, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их предотвращению;

- разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования в муниципальном образовании [11].

Если учесть, что основа мониторинга связана информационно-аналитическим процессом, он содержит в себе элементы прогнозирования, то становится ясно, что это позволит выявить возможные риски и угрозы, которые могут создать препятствие в достижении стратегических целей.

Мониторинг социально-экономического развития, который в качестве инструмента выявления и учёта потребностей является ядром системы социально-экономического муниципального планирования, определяет не только перспективные цели, но и всю технологию разработки стратегических документов, их комплексность, обоснованность, сбалансированность, реальность и эффективность [99].

Деятельность по осуществлению мониторинга представляет собой регулярное наблюдение и сбор информации о существующей ситуации в муниципальном образовании; он позволяет определить существенные проблемы в области социально-экономического развития, отследить вектор изменений в результате реализации муниципальных стратегических документов, а также позволяет при подготовке аналитических отчетов, сформировать рекомендации по изменению или сохранению социально-экономической политики и обосновать внесение корректировок в целевые показатели (индикаторы).

Многие предлагаемые как «универсальные» методы мониторинга обладают рядом недостатков: это и чрезмерное количество показателей, сложность обработки данных, обезличенность (не учитываются особенности муниципального образования), и недостаток статистиче-

ских данных для определения ряда показателей, отсутствие комплексных показателей, позволяющих проводить сравнительный анализ социально-экономического развития социально-экономического развития муниципальных образований.

Проведение стратегического мониторинга проводится в два этапа. Первый этап проводится отраслевыми (функциональными) органами и структурными подразделениями администрации муниципального образования, которые оценивают степень реализации положений, предусмотренных стратегиями развития отдельных отраслей экономики или социальной сферы и муниципальными целевыми программами. Далее, на втором этапе, эти результаты обобщаются уполномоченным органом администрации муниципального образования в сфере прогнозирования и стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования, ответственным за стратегическое планирование и направляются Главе муниципального образования, руководителю администрации муниципального образования и председателю Контрольно-счетной комиссии муниципального образования.

Полученные результаты используются для расчетов эффективности деятельности органов самоуправления и степени выполнения целевых показателей (индикаторов), а также служат основой для корректировки документов стратегического планирования. Если мониторинг показывает значительное расхождение плановых и фактических значений целевых показателей (индикаторов), то применяются корректирующие (стабилизирующие) меры для обеспечения сбалансированности реальных и ожидаемых результатов стратегического планирования (привлечение дополнительных ресурсов, перераспределение ресурсов, привлечение дополнительных инвестиций, снижение или повышение плановых значений стратегических индикаторов и др.).

Помимо мониторинга реализации стратегических документов необходимо внедрение процедуры контроллинга. Применение методов контроллинга позволит организовать подготовку документов стратегического планирования на основе качественной методической и информационной поддержки по ключевым вопросам социально-экономического.

В рамках контроллинга можно более тесно согласовывать и координировать такие функции предплановых разработок, как анализ, диагностика, а также осуществлять мониторинг, контроль и оценку исполнения документов стратегического планирования [49].

Контроллинг призван, в первую очередь, обеспечивать механизмы обратных связей между объектом и субъектом планирования, обеспечивать согласованность прямых и обратных связей внутри системы

стратегического планирования. Принцип обратных связей состоит в том, что на основе мониторинга от объекта планирования в регулярном режиме поступает информация о ходе достижения плановых значений показателей, о возникающих отклонениях и причинах этих отклонений [49].

Таким образом, благодаря правильно и эффективно построенной системе мониторинга в муниципальном образовании формируется устойчивая и объективная основа для выработки обоснованной муниципальной политики по определению её приоритетов и объективных оценке итогов реализации документов стратегического планирования.

Каждая стратегическая цель содержит несколько задач, которые конкретизируются через определённые стратегические индикаторы, в качестве которых используются показатели, увязанные с поставленными стратегическими целями и доступные для контрольного измерения.

Система индикаторов должна включать комплексный индикатор, отражающий ситуацию по муниципальному образованию в целом, групповые индикаторы, определяющие взаимодействие человека с обществом, окружающей средой и характеризующие условия и факторы, от которых зависит успешное протекание процессов жизнедеятельности человека [101].

Основные условия в индикативном планировании – набор индикаторов должен учитывать специфику муниципального образования, обладать информационной насыщенностью; индикаторы должны быть измеримы с помощью реализации программ и отдельных проектов, предусмотренных документами стратегического планирования. Таким образом, целевые индикаторы образуют основное содержание программ и планов социально-экономического развития муниципального образования [42].

Перечень целевых индикаторов (показателей) определяется администрацией муниципального образования самостоятельно и выбирается в зависимости от намеченных приоритетов и целей и задач развития.

Индикаторы (показатели) можно сгруппировать в соответствии с классификацией по стратегическим целям:

- первая группа стратегических целей направлена на рост благосостояния жителей муниципального образования;

- вторая группа стратегических целей направлена на обеспечение роста экономического потенциала муниципального образования;

- третья группа стратегических целей направлена на формирование муниципальной политики в сфере повышения образовательного, научного, культурного и духовного потенциала муниципального об-

разования;

- четвертая группа стратегических целей направлена на обеспечение безопасности жизни в муниципальном образовании;

- пятая группа стратегических целей направлена на улучшение качества среды жизнедеятельности в муниципальном образовании.

Рекомендуется при формировании целевых индикаторов (показателей) учесть требования, изложенные в следующих нормативных документах:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [32];

- Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [18].

При разработке перечня индикаторов следует избегать чрезмерной директивности обобщающих индикаторов, а также их чрезмерной детализации. Индикаторы должны носить ориентирующий характер для товаропроизводителей и крупных хозяйствующих субъектов, и обязательный характер для отраслевых (функциональных) органов и структурных подразделений администрации муниципального образования, а также для муниципального сектора экономики [82].

Среди результатов реализации стратегических документов следует различать итоги, последствия и воздействия. Итоги представляют собой краткосрочный результат развития, являющийся логическим следствием деятельности по реализации отдельного проекта.

Последствия – это среднесрочный результат, который является логическим следствием достижения ряда итогов. Воздействия – это долгосрочный результат, который может проявиться как следствие достижений ряда и итогов. При выборе индикаторов деятельности следует применять определенные критерии:

- обоснованность (дает ли показатель оценку результата?);

- надежность (подвержен ли индикатор изменениям во времени?);

- чувствительность (когда результат изменяется, будет ли индикатор чувствителен к этим изменениям?);

- простота (будет ли просто собрать и проанализировать информацию?);

- полезность (будет ли информация полезна для получения новой

информации и принятия решений?);

- доступность (сможет ли программа/проект позволить затраты на сбор информации?) [94. С. 45].

Рекомендуется использование трех показателей на каждый ожидаемый результат на уровне последствий, среди которых должны быть представлены как количественные, так и качественные показатели. Для каждого количественного показателя важно точно определить единицу измерения, базисную информацию и полезные определяющие для сравнения. Кроме того, для каждого индикатора (показателя) также должен быть указан источник (или метод) получения количественного или качественного значения.

7.1 Методика расчёта эффективности реализации документов стратегического планирования муниципального образования

В настоящей работе предлагается методика расчёта эффективности реализации документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования, которая включает в себя:

- расчёт усредненного коэффициента выполнения (невыполнения) плановых значений целевых показателей (индикаторов);

- расчёт комплексной оценки развития отрасли (сферы), муниципального образования и результативности деятельности отраслевых (функциональных) органов администрации муниципального образования по темпам роста целевых показателей (индикаторов);

- расчёт шкалы устойчивости социально-экономического развития муниципального образования.

Усредненный коэффициент выполнения (невыполнения) плановых значений целевых показателей (индикаторов), установленных документом стратегического планирования (Кср) рассчитывается по формуле:

$$Кср = (К1 + К2 + ... + Кn) / n \times 100\%,$$

где Кn – коэффициент невыполнения планового значения n-го целевого индикатора субъекта бюджетного планирования;

n – количество целевых показателей (индикаторов), установленных документом стратегического планирования.

$$K_n = \frac{T_{\text{ф}n}}{T_n},$$

где $T_{\text{ф}_n}$ – фактический уровень выполнения n-го целевого индикатора документом стратегического планирования по итогам отчетного периода;

*T*n – плановый уровень выполнения n-го целевого индикатора, ус-

тановленный в документе стратегического планирования по итогам отчетного периода.

Шкала устойчивости развития муниципального образования сформирована на основе перспективных и достигнутых значений целевых показателей (индикаторов), отражённых в документах стратегического планирования, муниципальных целевых программах, а также отчётов руководителей отраслевых (функциональных) органов администрации муниципального образования о результатах развития отрасли (сферы).

Диапазону значения показателю (индикатора) присваивается соответствующий балл в зависимости от степени устойчивости:

- низкая степень устойчивости – 0 баллов;
- средняя степень устойчивости – 1 балл;
- высокая степень устойчивости – 2 балла.

Степень устойчивости развития отрасли (сферы), муниципального образования рассчитывается по формуле:

$$S = \frac{\overset{n}{SUM}\ P_i}{n},$$

где S – степень устойчивости сферы;

P – количество баллов показателя;

n – количество показателей (индикаторов).

Комплексная оценка развития отрасли (сферы), муниципального образования и результативности деятельности отраслевых (функциональных) органов администрации муниципального образования проводится на основе измерения темпов роста (динамики) целевых показателей (индикаторов): развития отдельной отрасли экономики или социальной сферы муниципального образования и результативности деятельности отраслевых (функциональных) органов и структурных подразделений администрации муниципального образования, в соответствии с отражёнными в документах стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования значений целевых показателей (индикаторов).

Величины темпов роста целевых показателей (индикаторов) представляют собой отношение величины соответствующих параметров отчетного года (периода) к аналогичным величинам в базовом году (периоде) (за базовый период принимается год, предшествующий отчетному) и рассчитываются по формуле:

$$T_i = \frac{Д_{тек}}{Д_{база}},$$

где T_i – величина соответствующего показателя (индикатора);

$Д_{тек}$ – значение показателя (индикатора) в текущем периоде;

$Д_{база}$ – значение индикатора в базовом периоде (для показателей доходов база от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности муниципального образования, и доходов от продажи (приватизации) муниципального имущества муниципального образования принимается равным утвержденным бюджетным назначениям по указанным видам доходов на текущий период).

Для показателей (индикаторов), рост которых представляет собой негативные изменения или динамика снижения которых свидетельствует об эффективности деятельности, используется формула:

$$T_i = \frac{Д_{база}}{Д_{тек}}.$$

Для сглаживания случайных возмущающих факторов коэффициент амплитуды относительных колебаний (максимально принимаемый рост (снижение) показателей (индикаторов)) для проведения настоящего расчета ограничивается значением 2,5.

На основе полученных значений рассчитываются интегральные комплексные оценки темпов роста показателей (индикаторов) по отрасли (сфере) по следующей формуле:

$$B_z = \sum_{i=1}^{n} T \times K_{вес\ i},$$

где $K_{вес\ i}$ – весовое значение i индикатора;

B – комплексная оценка развития отдельной отрасли экономики или социальной сферы муниципального образования или результативности деятельности отраслевого (функционального) органа и структурного подразделения администрации муниципального образования;

z – отрасль (сфера) или отраслевой (функциональный) орган администрации муниципального образования;

n – количество показателей (индикаторов).

Комплексная оценка развития отрасли (сферы) муниципального образования и результативности деятельности отраслевых (функциональных) органов и структурных подразделений администрации муниципального образования проводится по широкому перечню целевых показателей (индикаторов), характеризующих основные аспекты жизнедеятельности муниципального образования: демографическую ситуацию, рынок труда, доходы населения, состояние сферы образования, состояние сферы здравоохранения, потребительский рынок и сферу услуг, жилищно-коммунальное хозяйство, экономическое развитие, бюджетный потенциал, экологию и общественную безопасность и т.д.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ОБЩИЕ НЕДОСТАТКИ И ЗАМЕЧАНИЯ ПО СТРАТЕГИЯМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В последней части нашей работы необходимо отметить типичные недостатки, которые встречаются в документах стратегического планирования в муниципальных образованиях.

Опыт изучения документов стратегического планирования (в основном муниципальных стратегий), анализ и оценка их качества дали нам основание к обобщению и написанию выявленных методологических ошибок и ошибок, допущенных разработчиками и муниципальными служащими при написании стратегий.

Мы не будем комментировать и подробно останавливаться на каждом пункте, а лишь перечислим их. Итак,

1. Стратегии исходя из текста, по своему содержанию, больше относятся к долгосрочным планам и долгосрочному планированию.

2. Необоснованные сокращения, опечатки, ошибки, несогласованность информации снижает качество документа.

3. Очевидное подражание или частичное переписывание с документов стратегического планирования вышестоящего уровня.

4. Прослеживается чёткая и устойчивая тенденция идти от уже принятых целевых программ муниципального образования к Стратегии и её показателям.

5. В абсолютном большинстве Стратегий нет правильно проведенного SWOT-анализа; явные ошибки, неточности формулировок приводят к выводам с высокой долей погрешности.

6. Разработчики Стратегий при проведении стратегического анализа не использовали другие инструменты стратегического прогнозирования и анализа, ограничившись лишь SWOT-анализом.

7. Самой слабой составляющей для стратегических документов муниципального образования является целеполагание. Оно – краеугольный камень проблемы эффективности реализации Стратегии. Данное обстоятельство можно объяснить тем, что Стратегии разрабатывались на основе ситуационного анализа, без применения методов прогнозирования развития. Это обстоятельство привело к приблизительности и ориентировочному подходу при разработке стратегических целей и целевых индикаторов.

8. Избыточная дробность целевых индикаторов затрудняет оценить эффективность Стратегии, её значимость для жителей муниципального образования и развития территории.

9. Усложнение системы стратегических целей и задач, разработка 3-х уровневых систем целеполагания.

На наш взгляд, если и говорить о многоуровневом построении стратегических целей и задач, то стоит заметить, что уровни подраз-

деляются на базовый, или первый, он же основной – уровень стратегических целей и задач, относящихся к полномочиям муниципального образования, второй уровень – обращенный к внешней, по отношению к муниципальному образованию, среде – уровень отношений с исполнительными органами государственной власти региона, а также вопросы межмуниципального партнёрства.

10. Формулировки целей в анализируемых Стратегиях отчетливо иллюстрируют процессный подход в управлении муниципальным образованием, активно применяемый в настоящее время.

11. Основной целью разработки Стратегий должно быть достижение конкретного результата, выраженного в количественном показателе. Необходимо исключить в формулировках стратегических целей и из итогов реализации Стратегии такие процессные формулировки, как: «содействие», «развитие», «обеспечение» и прочее, и заменить на выражения результата – «снизить», «уменьшить», «увеличить» и т.п.

12. Стратегические цели и задачи, обозначенные в Стратегиях, сформированы исходя от целей, уже запланированных действующими муниципальными целевыми программами. Принцип – от Стратегии к программе – не соблюдается.

13. Разработчики документов стратегического планирования попадают с логическую «ловушку» понятия «развитие».

Муниципальные управленцы исходят из трактовки понятия «развитие» как именно положительных качественных изменений, выраженных через «повышение», «увеличение», «рост» и т.п. Этот подход не позволяет трезво оценить сложившуюся ситуацию и качественно спрогнозировать её развитие в будущем. В то же время понятие «развитие» можно и нужно рассматривать на этапе анализа как движение и развитие в будущем конкретно сложившейся ситуации на территории муниципального образования.

14. Муниципалитеты в перечне проблем, сдерживающих экономическое развитие муниципальных образований, не указывают в качестве первоочередных мер для преодоления дефицита электроэнергии дальнейшее проведение политики энергосбережения и энергоэффективности.

15. Очень плохо отражены в Стратегиях вопросы межнациональных отношений и вопросы профилактики конфликтов на национальной почве, а также недопущения проявления ксенофобии и разжигания межнациональной розни.

16. Среди направлений деятельности администраций муниципальных образований в Стратегиях не запланированы мероприятия по проведению целенаправленной PR-политики по формированию положительного имиджа муниципального образования для внешних и

внутренних инвесторов.

17. К большому организационному просчету разработчиков документов стратегического планирования можно отнести то, что в период их разработки не привлекались жители муниципального образования, что приводит к снижению социальной значимости документа.

Боязнь или неумение администраций вести открытый диалог с жителями муниципальных образований привело к тому, что в документах стратегического планирования не нашли должного развития формы взаимодействия и диалога власти и общества.

18. Также недостаточен 3-х летний период анализа достигнутых муниципальными образованиями значений по основным показателям социально-экономического развития муниципального образования.

Как минимум, период анализа, предшествующий году создания Стратегии, необходимо расширить до пяти лет. Необходимо анализировать социально-экономическое состояние муниципального образования в период действия экономических кризисов.

19. Системе реализации Стратегии отсутствует положение о необходимости пересмотра как отдельных положений Стратегии, так всей Стратегии в целом, в случае резких, кардинальных изменений как внешней, так и внутренней среды.

20. Излишне жесткое следование требованиям по написанию документов Стратегического планирования со стороны региональных властей приводит к «обезличиванию», потере муниципальными образованиями своей индивидуальности по сравнению с другими территориями-конкурентами.

21. В текстах Стратегий отсутствует перечень муниципальных целевых программ, которые должны быть приняты администрацией муниципального образования или подвергнуты пересмотру в связи с установлением стратегических целей и задач развития муниципального образования.

22. В документах стратегического развития муниципального образования либо отсутствует, либо недостаточно проработан вопрос эффективности использования муниципального имущества.

23. Обходится вниманием со стороны разработчиков муниципальных Стратегий вопрос повышения качества предоставляемых муниципальных услуг в рамках проведения реформы по формированию услугоориентированных отношений между государством (муниципальным образованием) и гражданином.

Не отражены в документах вопросы по формированию стандартов качества предоставления муниципальных услуг. Отсутствует анализ и обоснования снижения затрат на услуги, предоставляемые муниципальным образованием населению, при обязательном условии сохра-

нения их объема и качества.

24. Совершенно недопустимо перекладывать ответственность за достижение стратегических целей и задач на заместителя руководителя администрации муниципального образования. Только первый руководитель администрации муниципального образования персонально ответственен перед Главой муниципального образования и его жителями, законодательным органом муниципального образования и жителями муниципального образования за результаты, осуществляемой администрацией муниципального образования политики реализации стратегических целей и задач.

25. В ряде Стратегий мы наблюдаем положительный момент – введение в муниципальную практику такого показателя, как «валовый муниципальный продукт» (ВМП). Данный факт, безусловно, является положительным моментом, вводящим новый интеграционный показатель. Однако в текстах Стратегий нет ни расчета этого показателя, ни описания его динамики, что затрудняет оценить его результативное значение по итогам реализации Стратегии.

26. Большинство разработчиков Стратегий делают ставку в своем стратегического анализе на минерально-сырьевую базу муниципального образования. Цели и приоритеты социально-экономического развития сформулированы в соответствии со степенью реальности достижения этих целей и приоритетов в нынешних условиях, а не из существующих потребностей улучшения социально-экономической ситуации муниципального образования, и как следствие, не задается четкий «образ будущего» муниципального образования. Отсюда и текущие (тактические) действия администрации муниципального образования выдаются за действия по реализации стратегических целей.

27. Наличествует при проведении стратегического анализа простая констатация фактов без указания факторов, осуществляющих влияние на развитие текущей ситуации. Описательность как основная методологическая установка проведения анализа текущего социально-экономического состояния муниципального образования приводит к снижению качества аналитической части документа, не позволяющего выявить сдерживающие факторы роста как целых отраслей экономики муниципального образования, так и отдельных показателей развития. А это, в свою очередь, приводит к ошибкам анализа причинно-следственных связей и ошибкам обоснования стратегических целей и приводит к путанице понятий «цель» и «задачи», выявленных проблем муниципального образования с приоритетами развития муниципального образования.

28. При проведении анализа текущей социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, где в качестве положитель-

ной тенденции указывалось увеличение зарплат работникам бюджетной сферы, совершенно не учитывались процессы увеличения роста потребительских цен на товары первой необходимости, не производился анализ соотношения роста благосостояния с учетом инфляционных процессов, динамики цен на энергоносители (в том числе услуг ЖКХ), транспорта и прочее.

29. Не нашли должного отражения в Стратегиях вопросы оптимизации и повышения эффективности расходования бюджетных средств при проведении муниципального заказа.

Если принять во внимание, что в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» проведение муниципального заказа проводится строго в соответствии с утвержденными стратегическими направлениями, а также целями и задачами развития муниципального образования, то вопрос осуществления муниципальных закупок обретает особую важность и ответственность для администрации муниципальных образований [10. Ст. 13].

30. К самым распространенным недостаткам документов стратегического планирования мы можем отнести излишнюю информативность.

Погоня за объемом страниц в документе привела к росту объема общей информации, к целям написания, например, в Стратегиях не относящейся к делу информации и уменьшению её значимости и ценности, не остается места детальному специализированному анализу. При описании социальной сферы вместо того, чтобы проводить тщательный анализ социальной нагрузки на бюджет муниципального образования, объема расходов в общей структуре консолидированного бюджета муниципального образования, проводить расчёт стоимости муниципальных услуг на одного жителя муниципального образования, анализировать степени износа материально-технической социальных учреждений, авторы Стратегий подробно описывают успехи муниципального образования в различных областях и соревнованиях.

Те же замечания относятся и к анализу структуры муниципального управления. С действующей структурой управления муниципального образования можно ознакомиться в Уставе муниципального образования, а вот проведение анализа затрат на муниципальное управление, объема выделяемых средств в бюджете муниципального образования на муниципальное управление и прочее, – необходимо для определения эффективности деятельности и обоснования необходимости изменения структуры администрации муниципального образования, с перераспределением властных полномочий внутри админи-

страции муниципального образования.

31. Значимость Стратегии как документа, связывающего между собой стратегического планирование и бюджетное планирование, снижается в виду отсутствия 2-х разделов, на наш взгляд, важных и необходимых – «Финансовое обеспечение Стратегии» и «Финансовая и бюджетная эффективность реализации Стратегии».

Подводя общий итог, мы должны констатировать, что формируемая в России система стратегического планирования и управления отводит муниципальному уровню подчинённую роль. В настоящее время местные проблемы решаются не в соответствии с их актуальностью для местного сообщества, а в той форме и в той мере, как это определяется на федеральном и региональном уровнях государственного управления.

Муниципальное экономическое развитие, являясь комплексной задачей всего местного сообщества, требует соответствующего и адекватного сложностям проблем подхода при построении комплексной системы планирования.

Уже сегодня мы можем утверждать, что стратегическое планирование в условиях усложнения муниципальных проблем успешно позволяет сбалансировать цели и ресурсы развития по уровням и видам планирования, повысить эффективность муниципального управления в традиционных для российских муниципальных образований условиях ограниченности местных ресурсов, а также стать основой консолидации всего местного сообщества вокруг стратегической идеи развития территории муниципалитета. Кроме того, сама стратегия становится важным имиджевым фактором, наличие утвержденной и реализуемой Стратегии формирует образ привлекательной для инвестиций территории.

Но для того, чтобы стратегическое планирование стало действительно институтом управления развитием муниципального образования, необходимо понимать его как механизм совместного определения целей и приоритетов социально-экономического развития территории, а также системы мер (муниципальных программ и проектов) для их решения в контексте нормативно-законодательных требований общей системы стратегического планирования и управления.

Необходимо подчеркнуть, что для разрешения имеющихся противоречий в системе стратегического планирования разрабатываемые администрацией муниципального образования стратегии и программы социально-экономического развития, с одной стороны, должны отражать интересы местного сообщества при решении вопросов местного значения, с другой стороны, муниципальные документы территориального стратегического планирования в системе стратегиче-

ского планирования должны рассматриваться органами государственной власти как инструменты, обеспечивающие ориентированность социально-экономического развития муниципального образования на государственные стратегические приоритеты.

Основными результатами внедрения эффективной системы стратегического планирования в муниципальном образовании и итогами реализации стратегических документов, на наш взгляд, станут:

- повышение конкурентоспособности муниципалитета;
- распространение нового образа мышления о формах и методах развития муниципалитета;
- формирование на территории структур – «локомотивов» экономического развития (новых экономических «ядер»);
- обеспечение синтеза гос/муниципального регулирования и рыночного саморегулирования;
- развитие нового типа управленческой культуры;
- формирование на территории муниципального образования нового, корпоративного типа взаимоотношений между властью, бизнесом, общественностью и иными структурами.

Конечным результатом внедрения системы стратегического планирования развития территории муниципального образования является создание новых качественных характеристик его развития, достижение социального эффекта от запланированных и выполненных мероприятий, которые будут обеспечивать повышение благосостояния, живущего на территории муниципального образования, населения.

ЛИТЕРАТУРА

Федеральные законы

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.08.1998 г. № 145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный Кодекс Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 06.10.2018 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru
4. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru
5. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru
6. Федеральный закон от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru
7. Федеральный закон от 30.10.2017 г. № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru
8. Федеральный закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru
9. Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru
10. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru
11. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал

правовой информации. URL: pravo.gov.ru

Проекты федеральных законов

12. Проект Федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» // Информационный портал «Саморегулирование». URL: http://sroportal.ru/laws/proekt-federalnogo-zakona-143912-6-o-gosudarstvennom-strategicheskom-planirovanii/
13. О государственном стратегическом планировании (проект ФЗ) // ЦИРЭ: Центр исследований региональной экономики: [сайт]. URL: http://www.lerc.ru/?part=articles&art=12&page=9

Указы Президента РФ

14. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Указ Президента РФ от 03.06.1996 г. №803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. Указ Президента РФ от 20.09.2010 г. №1142 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
22. Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 «О Концепции перехода РФ к устойчивому развитию». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
23. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». Доступ из

справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
24. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
25. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
26. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
27. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
28. Указ Президента РФ от 31.08.2012 г. «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановления Правительства РФ

29. Постановление Правительства РФ от 14.06.2013 г. №502 «Об утверждении требований к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
30. Постановление Правительства РФ от 01.10.2015 г. №1050 «Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
31. Постановление Правительства РФ от 25.12.2015 г. №1440 «Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
32. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Распоряжения Правительства РФ

33. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2007 г. № 1626-р «Об утверждении плана подготовки актов по реализации приоритетных национальных проектов в 2008–2010 годах». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
35. Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 г. № 910-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
36. Распоряжение Правительства РФ от 14.06.2001 г. № 800-р «О совершенствовании деятельности по разработке, утверждению и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации Минэкономразвития России». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приказы

37. Распоряжение Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 10.06.2015 г. №60 «Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований Ленинградской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
38. Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 17.06.2002 г. №170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социально развития субъектов РФ». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Нормативно-правовые акты Гатчинского муниципального района

39. Решение совета депутатов Гатчинского муниципального района от 18.12.2015 г. №115 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Гатчинского муниципального района на период до 2030 года». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиография

40. Агеев А., Зайцева Ю., Зендриков К. Сценарный подход в стратегическом управлении муниципальным образованием // Экономические стратегии. 2008. № 05-06. URL: http://www.inesnet.ru/magazine/mag_archive/free/2008_05_06/ageev.htm
41. Ансофф И. Стратегическое управление / пер. с англ.; под ред. Л.И. Евенко. М.: Экономика,1989. 519 с.
42. Бородушко И.В., Васильева Э.К. Стратегическое планирование и контроллинг. Краткий курс. СПб.: Питер, 2006. 192 с.: ил. (Серия «Краткий курс»).
43. Бочко В.С. Стратегическое планирование развития территории – нарождающаяся экономическая форма ответа на вызовы рынка и глобализации // Экономика региона. 2005. № 1.

44. Бочко В.С. Теоретико-методологические основы интегрированного развития территорий: автореф. дис. … д-ра экон. наук. Екатеринбург, 2010. 26 с.
45. Васильев А.А. Муниципальное управление: Конспект лекций. – Н. Новгород: издатель Гладкова О.В., 2002. URL: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/MU_konsp_lekts_Vasiliev/L7.1.Razv_MU.htm
46. Вильчинская О.В. Проблемы развития муниципального социально-экономического мониторинга // Экономическое развитие отраслей народного хозяйства. Киров: Изд-во ВЯТГУ, 2004.
47. Витальева В.А., Зуб А.Т. Принципы обеспечения эффективности стратегических решений // Государственное управление. Электронный журнал. 2016. Вып. № 54. Февраль. С. 46.
48. Воронина А.Г. Стратегическое планирование и управление развитием территории. М., 2010.
49. Гладченко Т.Н., Фомин Ю.В. Контроллинг: учеб. пособие. Донецк: Изд-во ДонГУУ, 2016. 194 с.
50. Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Патрушев В.И. [и др.]. Основы социального управления: учеб. пособие / под ред. В.Н. Иванова. М.: Высш. шк., 2001. 271 с. URL: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/Osn_sotsupr_Ivanov/Osn_sotsupr_Ivanov.htm
51. Готина Л.И., Алексеев С.А. Стратегическое планирование в регионе / Казанский научно-исследовательский университет. Казань, 2016. 156 с.
52. Гранберг Д.Г., Львов Д.С., Обозов С.А. Стратегическое управление: Регион, город, предприятие. М.: Экономика, 2010. 337 с.
53. Дементьев В.В. Проектное управление в системе стратегического планирования // Бюджет. 2012. № 9.
54. Дидык В.В. Стратегический подход к управлению развитием городов российского Севера // Север промышленный. 2012. № 3. URL: http://helion-ltd.ru/strategic-approach-to-managemen/
55. Дьяконов А.А. Формирование процесса стратегического планирования развития муниципального образования: автореф. дис. … канд. экон. наук. Челябинск, 2011. URL: http://www.lib.csu.ru/texts/diss/D'yakonovAA_ar.pdf
56. Еремеев В.А. Создание целостной взаимоувязанной системы стратегического планирования в Российской Федерации: тезисы доклада // XII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России». СПб., 21-22 октября 2013 г. URL: http://2012.forumstrategov.ru/rus/docs6.html
57. Закиров И.Д. Формирование стратегии развития муниципального образования как социально экономической подсистемы региона: автореф. дис. … канд. экон. наук. Уфа, 2010.
58. Зуб А.Т. Принятие управленческих решений. М.: Форум, 2015.
59. Зуб А.Т. Пронина З.Ю. Имплементация стратегии в различных школах стратегического менеджмента // Государственное управление. Электронный вестник. 2010. Вып. № 25. Декабрь. С. 11.

60. Иглин В.Б., Макарова Т.В. (при участии Арсенихина) Понятие, цель, задачи и предмет общественной экспертизы. (Методика проведения общественной экспертизы при оценке процесса стратегического развития муниципальных образований (на примере городского округа Тольятти), Тольятти. 2006. Издание Общественного Фонда Тольятти (в рамках городской целевой Программы развития некоммерческого сектора через социальное партнерство в городском округе Тольятти на 2006–2008 гг.) URL: http://my-tlt.narod.ru/Metodika-analiza-strateg-plana.htm
61. Катькало В.С. Эволюция теории стратегического управления. СПб., 2008.
62. Клейнер Г.Б. Институциональные факторы долговременного экономического роста // Экономическая наука современной России. 2000. № 1.
63. Клейнер Г.Б. Ресурсная теория системной организации экономики// Российский журнал менеджмента. 2011. Т. 9. № 3.
64. Клейнер Г.Б. Системная парадигма и системный менеджмент // Российский журнал менеджмента. 2008. Т. 6. № 3. С. 32.
65. Клейнер Г.Б. Сущность и структуры стратегии предприятия // Вопросы конкуренции. 2008. № 6(12). С. 118.
66. Ковени М. [и др.]. Стратегический разрыв. Технологии воплощения корпоративной стратегии в жизнь. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004.
67. Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М: Экономика, 2002. 768 с.
68. Красникова Т.С. Разработка стратегии муниципального образования: проблемы, которые не решает Федеральный закон № 172-ФЗ // Практика муниципального управления. 2016. № 2. С. 46.
69. Кузнецова Е.И. Опыт стратегического анализа при разработке региональных экономических стратегий // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 15.
70. Леонтьев В.В. Избранные произведения. В 3 т. Т. 3. Избранные статьи. М.: Экономика, 2006. 411 с.
71. Лескин В.Н., Швецов А.Н. Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития // Труды ИСА РАН 2006. Т. 22 Стратегическое планирование пространственных трансформаций.
72. Маковкина С.А. Методические подходы к оценке городского стратегического планирования // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. Вып. № 2(3). Сентябрь. URL: http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/04/?print
73. Марача В.Г. Региональное стратегическое планирование: основные подходы и условия реализации // Проблемы теории и практики управления. 2008. № 11.
74. Котлер Ф. Маркетинг. Менеджмент. Анализ, планирование, внедрение, контроль. 9-е международное изд-е: учебник. СПб., 2000.
75. Материалы по организации семинаров SWOT «Планирование, анализ. Муниципальные образования. Ленинградская область». СПб.: BSRIN-

TERREGIIIBNP “A.S.A.P.”, 2007.
76. Медведева И.А. Тенденции и стратегия социально-экономического развития малых и средних городов региона (на примере Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа): автореф. дис. … канд. экон. наук. Екатеринбург, 2004.
77. Методика проведения общественной экспертной оценки процесса стратегического развития муниципальных образований (на примере городского округа Тольятти). Тольятти. 2006. Издание Общественного Фонда Тольятти (в рамках городской целевой Программы развития некоммерческого сектора через социальное партнерство в городском округе Тольятти на 2006–2008 гг.)URL: http://my-tlt.narod.ru/Metodika-analiza-strateg-plana.htm
78. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне / Фонд «Институт экономики города». М., 2015. С. 4.
79. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Д. Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дебрям стратегий менеджмента / под общ. ред. Ю. Кантуревского. СПб.: Питер, 2002. 330 с.
80. Министерство экономического развития Российской Федерации: [сайт]. URL: http://economy.gov.ru
81. Миронков М.А. О некоторых вопросах правового регулирования интеграции муниципальных образований в государственную систему стратегического планирования // Вестник КРАГСиУ. Серия «Теория и практика управления». 2015. № 15 (20). С. 101.
82. Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Методологический подход к разработке концепций территориального социально-экономического развития // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. Вып. № 1(2). Март. URL: http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/01/01/?print
83. Муниципальные образования: некоторые проблемы стратегического планирования и управления развитием // Бюджет. 2008. № 7. URL: http://bujet.ru/article/41769.php
84. Мясникова Т.А. Теоретико-методологические положения и методическое обеспечение стратегирования социально-экономического развития муниципальных образований в регионах России: дис. … д-ра экон. наук. Воронеж, 2015. 374 с.
85. Одинцова А.В. К вопросу о стратегическом планировании муниципальных образований // Федерализм. 2016. № 2. С. 23.
86. Педанов Б.Б. Разработка инструментария оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований: автореф. дис. … канд. экон. наук. Краснодар, 2006. URL: http://www.km.ru/referats/04D520C45C7644AA850EBFBCD025CB12
87. Петрова Е.М. Планирование как основа управления муниципальным социально-экономическим развитием // Региональная экономика. 2011. № 4(28). URL: http://www.uecs.ru/marketing/item/399-2011-04-25-08-40-34

88. Петрова Е.М. Современные подходы к формированию комплексной муниципальной системы планирования. Ставрополь, 2009. URL: http://www.rusnauka.com/8_NND_2011/Economics/13_81750.doc.htm
89. Петрова Е.М. Формирование комплексной муниципальной системы планирования // Вестник Адыгейского государственного университета. 2011. № 1. Сер. 5: Экономика. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-kompleksnoy-munitsipalnoy-sistemy-planirovaniya
90. Петрова Е.М. Формирование муниципальной системы планирования в условиях координации и взаимодействия. Материалы международного экономического форума / Институт экономики и права Ивана Кушнира. 2011. URL: http://be5.biz/ekonomika1/r2011/00359.htm
91. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О государственном стратегическом планировании» // Министерство экономического развития Российской Федерации: [сайт]. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/711452804924471fbca9be5f9eae86bc/poyasnitelnaya.doc?MOD=AJPERES&CACHEID=711452804924471fbca9be5f9eae86bc
92. Лукин М.В., Канева Г.И., Ткачёв С.А.Правовой институт муниципального управления: монография. Сыктывкар: КРАГСиУ, 2008.
93. Разработка планов муниципального развития. Методические рекомендации / МЦСЭИ «Леонтьевский центр» под руководством д.э.н. Б.С. Жихаревича. 2000. URL: http://do.gendocs.ru/download/docs-18448/18448.doc
94. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта) / под. ред. С.Ю. Фабричного. Великий Новгород, 2006.
95. Рисин И.Е., Шаталова Е.А. Инновации в системе стратегического планирования социально-экономического развития городов: зарубежный опыт // ИнВестРегион. 2008. № 1. С. 5. URL: http://www.v-itc.ru/investregion/2008/01/pdf/2008-01-02.pdf
96. Россия: принципы пространственного развития. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа / под ред. В. Глазычева, П. Щедровицкого. М.: Архитектура С, 2004.
97. Рохчин В. Консалтинг в стратегическом, территориальном и социально-экономическом планировании // Муниципальная власть. 2003. Сентябрь–октябрь.
98. Руководство для Губернаторов США по кластерной политике // DOCME: [сайт]. URL: http://www.docme.ru/doc/2517
99. Рычихина Э.Н. Роль мониторинга в формировании перспективного плана социально-экономического развития муниципального образования // Региональная экономика и управление: электр. науч. журн. / ГОУ ВПО «ВятГУ», ООО «МЦНИП», Киров: ООО «Международный центр научно-исследовательских проектов», 2008. № 1 (13). URL: http://region.mcnip.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=147

100. Сергеев Л.И., Клочко С.Н. Обобщение проблем формирования стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований // Балтийский экономический журнал. Калининград: Изд-во БИЭФ, 2012. № 1 (3). URL: http://bief.ru/wp-content/uploads/2010/09/314.pdf
101. Сидоров А.А., Силич М.П. Методические подходы к оценке социально-экономического развития муниципальных образований // Известия ТПУ. 2008. № 6. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskie-podhody-k-otsenke-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-munitsipalnyh-obrazovaniy
102. Смирнова О.О. Основы стратегического планирования в Российской Федерации. М.: Наука, 2013.
103. Смирнова О.О. Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации // Власть и управление на Востоке России. 2011. № 4 (57). URL: http://mrss.narod.ru/publ_lowStrateg.htm
104. Стратегии малых городов: территория творчества / под ред. Б.С. Жихаревича. СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2016. С. 13.
105. Стратегический менеджмент: учебник для вузов / под ред. А.Н. Петрова. СПб., 2005. URL: http://www.ceae.ru/files/benefits_7.pdf
106. Стратегическое планирование в городах России. Обзор по результатам оценки качества стратегического планирования в 20 городах. СПб., 2002. 26 с.
107. Сулейманова Ю. М. Экономическая устойчивость предприятия: понятие и особенности // Общество: политика, экономика, право. 2012. № 3. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskaya-ustoychivost-predpriyatiya-ponyatie-i-osobennosti
108. Сычанина С.В. Программно-целевое управление: генезис и тенденции развития // Научный вестник ЮИМ. 2013. № 4. С. 40.
109. Ушакова О.А. Развитие стратегического планирования в мировой и российской практике // Вестник ОГУ. 2016. № 6 (167). С. 239–243.
110. Чихладзе Л.Т. О проблемах стратегического планирования на уровне местного самоуправления // Самоуправление. 2016. № 6. С. 23.
111. Шарнин А.В. Особенности разработки стратегических планов развития территорий в муниципальных образованиях // Дискуссия. 2014. Вып. № 3 (44) Март. URL: http://www.journal-discussion.ru/publication.php?id=1054
112. Шевандрин А.В. Организация системы стратегического планирования и управления развитием муниципальных районов Волгоградской области // Современные проблемы науки и образования. 2012. № 5. URL: http://www.science-education.ru/105-7220
113. Широков А.Н., Юркова С.Н. Методические рекомендации по стратегическому планированию в муниципальных образованиях / ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления». URL: http://www.municipal-sd.ru/sites/default/files/ Metho-

dological_recommendations_7.doc
114. Шиянова Е.Н. Гражданское участие в муниципальном управлении: практика реализации в российском обществе // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2013. Вып. № 1. URL: http://www.online-science.ru/m/products/social_sciense/gid305/pg0/
115. Школы стратегического планирования / Стратегическое управление и планирование. URL: http/www/stplan/ru/articles/theory/stplsobl.hrm
116. Якишин Ю.В. Стратегическое управление структурной перестройкой экономики и городах: дис. … д-ра экон. наук.СПб., 2015. 303 с.
117. Bhushan N., Ra K. Strategic Decision Making: Applying the Analytic Hierarchy Process. London: Springer, 2004. P. 5.
118. Freeman E., Harrison J. Stakeholder Theory: The State of the Art. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
119. Johnson G. Strategic Change and the Management Process. New York: Blackwell, 1987. P. 47.
120. Hall Peter Urban and Regional Planning. London-New York: Rout ledge, 2002.
121. Kourdi J. Business Strategy: A Guide to Effective Decision-making. New York: Public Affairs, 2015.
122. Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe/ Healey, P – Khakee, F – Motte, A – Needham, B (eds.). London and Bristol: UCL Press, 1997.
123. Malenkov Y.A. Strategic barriers to sustainable development of the economies, firms and projects (EFP) in conditions of global economic crisis threat // Euro-Mediterranean Economic and Finance Review. The Review of Remereg. 2010. Vol. 5. № 2. P. 74–89. URL: http://www.iscparis-recherche.com/fileadmin/templates/iscparis2/Recherche/EMEFIR_5_N2.pdf
124. Matloff M., Shell E.M. Strategia Planning for coalition War fare 1941-1942. Centre of Military History, United States Army, Washington, DC, 1980. 167 p.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
стратегического планирования в муниципальном образовании

1. Общие положения

1.1. Основные положения стратегического планирования в муниципальном образовании (далее – Положение):

- определяют систему и организационную структуру стратегического планирования в муниципальном образовании (далее – МО);
- определяют состав документов стратегического планирования МО, а также состав и полномочия участников стратегического планирования в МО и стратегического контроля реализации документов стратегического планирования в МО.

1.2. Правовую основу стратегического планирования в МО районе составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- закон субъекта Российской Федерации о стратегическом планировании на территории субъекта Российской Федерации;
- Постановления Правительства Российской Федерации и нормативно-правовые акты субъекта Российской Федерации, регулирующие вопросы стратегического планирования;
- Устав МО.

1.3. Стратегическое планирование в МО осуществляется исходя из прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и субъекта Российской Федерации с учётом документов стратегического планирования Российской Федерации и субъекта Российской Федерации и иных правовых актов Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, определяющих приоритеты государственной социально-экономической политики.

1.4. Результаты стратегического планирования используются органами местного самоуправления МО при принятии нормативных правовых актов в области социально-экономической политики в МО.

1.5. Понятия и термины, используемые в настоящем Положении,

применяются в том же значении, что и в Федеральном законе от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

2. Цели, принципы, задачи и функции стратегического планирования в МО

2.1. Целью стратегического планирования в МО является формирование комплекса документов стратегического планирования, обеспечивающих согласованную деятельность органов местного самоуправления МО, направленную на удовлетворение (реализацию) общественных (коллективных) интересов и потребностей местного сообщества, а также создание благоприятных условий для жизни и ведения хозяйственной (экономической) деятельности всех субъектов, расположенных на территории МО.

2.2. Принципы стратегического планирования в МО:

- приоритетность человеческого фактора, совершенствование социальной политики, направленной развитие человеческого потенциала и капитала;

- целостность организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления процесса стратегического планирования и формирования отчетности по реализации документов стратегического планирования;

- разграничение полномочий установленных законодательством Российской Федерации между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления МО, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития, а также пути достижения этих целей и решения этих задач;

- методологическое единство стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и МО;

- системное единство долгосрочного, среднесрочного и текущего планирования;

- результативность и эффективность, основывающаяся на достижении заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов;

- концентрация экономических ресурсов на стратегических (приоритетных) направлениях развития;

- согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации;

- учёт интересов участников стратегического планирования, осно-

ванного на стратегическом партнёрстве;

- достоверность и реалистичность достижения целей социально-экономического развития МО;

- непрерывность процессов стратегического планирования;

- финансовая обеспеченность реализации документов стратегического планирования МО;

- добровольность участия жителей МО, общественных организаций и предпринимательского сообщества в процессе стратегического планирования;

- информационная открытость (публичность) и прозрачность процессов стратегического планирования;

- согласованность интересов всех социальных групп местного сообщества;

- ответственность субъектов стратегического планирования за эффективность реализации принятых решений и мероприятий по достижению целей социально-экономического развития МО.

2.3. Задачи стратегического планирования в МО.

Основными задачами стратегического планирования в МО являются:

- координация муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики в МО;

- обеспечение системной взаимосвязи приоритетных направлений и задач развития МО на долгосрочный период с мероприятиями среднесрочной и текущей политики органов местного самоуправления МО;

- определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития МО;

- определение основных показателей бюджетной системы МО на среднесрочную и долгосрочную перспективы;

- определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития МО, отдельных отраслей и сфер муниципального управления в МО;

- выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики в МО, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов;

- формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение стратегических целей и решение задач социально-экономического развития МО;

- определение необходимых видов, объемов и структуры ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития МО;

- координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования МО, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;

- организация мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в МО;

- научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение стратегического планирования в МО;

- создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования в МО.

2.4. Функции стратегического планирования в МО:

- адаптация системы муниципального управления МО к изменениям внешней среды;

- создание эффективного внутреннего механизма координации отраслевых (функциональных) органов и структурных подразделений администрации МО, направленного на достижение стратегических целей и задач социально-экономического развития МО;

- формирование и продвижение положительного образа (имиджа) МО;

- повышение эффективности распределения ресурсов МО, в том числе расходования бюджетных средств и пользования муниципальной собственностью.

3. Организационная структура стратегического планирования в МО

3.1. Структуру системы стратегического планирования в МО образуют:

3.1.1. участники стратегического планирования;

3.1.2. документы стратегического планирования.

3.2. Участниками стратегического планирования являются:

3.2.1. Глава муниципального образования;

3.2.2. совет депутатов МО;

3.2.3. администрация МО:

- главные распорядители бюджетных средств МО;

- уполномоченный орган администрации МО в сфере прогнозирования и стратегического планирования социально-экономического развития МО;

- комитет финансов МО.

3.2.4. контрольно-счетная палата МО;

3.2.5. муниципальные организации МО.

3.3. Структура и содержание документов стратегического планирования МО, порядок их разработки, утверждения, реализации и мо-

ниторинг реализации определяются в соответствии с законами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, а также с нормативно-правовыми актами субъекта Российской Федерации и МО.

3.4. К документам стратегического планирования МО относятся:

- бюджетный прогноз МО на долгосрочный период;
- стратегия социально-экономического развития МО;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО;
- прогноз социально-экономического развития МО на долгосрочный период;
- муниципальные программы МО.

3.5. Документы, указанные в пунктах 3.4 настоящего Положения, составляют систему документов стратегического планирования МО.

4. Полномочия совета депутатов МО в сфере стратегического планирования:

4.1. осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере стратегического планирования в МО;

4.2. рассматривает и утверждает Стратегию социально-экономического развития МО;

4.3. осуществляет контроль реализации документов стратегического планирования МО в рамках своих полномочий;

4.4. осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами МО.

5. Полномочия администрации МО в сфере стратегического планирования:

1) участвует в обеспечении реализации единой политики в МО в сфере стратегического планирования в рамках своей компетенции, организует разработку проектов нормативных правовых актов МО в указанной сфере;

2) определяет в пределах своих полномочий приоритеты социально-экономической политики, долгосрочные цели и задачи социально-экономического развития МО;

3) участвует в разработке и реализации документов стратегического планирования МО;

4) принимает решение о разработке документов стратегического планирования развития ключевых отраслей экономики или социальной сферы МО;

5) разрабатывает, участвует в разработке и реализации документов стратегического планирования развития ключевых отраслей экономики или социальной сферы МО в рамках своей компетенции в случае принятия администрацией МО решения о разработке таких документов;

6) утверждает типовые формы и макеты документов стратегического планирования МО;

7) утверждает структуру, требования к содержанию документов стратегического планирования МО, порядок разработки, согласования, корректировки и мониторинга реализации документов стратегического планирования МО;

8) осуществляет мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования МО;

9) утверждает план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО, прогноз социально-экономического развития МО на долгосрочный период, муниципальные программы МО, доклад (отчет) о реализации муниципальных программ МО, а также документы стратегического планирования развития ключевых отраслей экономики или социальной сферы МО;

10) устанавливает порядок координации деятельности отраслевых (функциональных) органов и структурных подразделений администрации МО в сфере стратегического планирования;

11) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами МО.

5.1. Полномочия уполномоченного органа администрации МО в сфере прогнозирования и стратегического планирования социально-экономического развития МО:

1) организует разработку и разрабатывает в рамках своей компетенции совместно с другими участниками стратегического планирования стратегию социально-экономического развития МО; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО и участвует в их реализации;

2) организует разработку и разрабатывает совместно с другими участниками стратегического планирования прогноза социально-экономического развития МО на долгосрочный период;

3) разрабатывает типовые формы и макеты документов стратегического планирования МО;

4) разрабатывает структуру, порядок разработки и порядок мониторинга реализации документов стратегического планирования МО;

5) участвует в рамках своей компетенции в формировании и реализации документов стратегического планирования, разрабатываемых на региональном уровне, по вопросам совместного ведения субъекта Российской Федерации и МО, реализуемых на территории МО;

6) осуществляет мониторинг реализации документов стратегического планирования МО;

7) осуществляет работы по формированию и ведению реестра документов стратегического планирования МО;

8) осуществляет размещение утверждённых стратегических документов МО в Федеральный государственный реестр документов стратегического планирования в Государственной автоматизированной системе «Управление» и на официальном информационном портале администрации МО в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

9) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами МО.

5.2. Полномочия комитета финансов МО в сфере стратегического планирования:

1) обеспечивает координацию разработки и корректировки бюджетного прогноза МО на долгосрочный период;

2) разрабатывает бюджетный прогноз МО на долгосрочный период;

3) участвует в рамках своей компетенции в разработке проектов нормативных правовых актов МО в сфере стратегического планирования;

4) координирует разработку муниципальных программ МО в рамках своей компетенции;

5) участвует в разработке и реализации документов стратегического планирования МО в рамках своей компетенции, а также документов стратегического планирования развития ключевых отраслей экономики или социальной сферы МО в рамках своей компетенции в случае принятия администрацией МО решения о разработке таких документов;

6) осуществляет мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования МО в рамках своей компетенции;

7) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами МО.

5.3. Полномочия главных распорядителей бюджетных средств МО в сфере стратегического планирования:

1) участвуют в разработке стратегии социально-экономического развития МО и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО;

2) разрабатывают и реализуют муниципальные программы МО;

3) разрабатывают, участвуют в разработке и реализации документов стратегического планирования развития ключевых отраслей экономики или социальной сферы МО в рамках своей компетенции в случае принятия администрацией МО решения о разработке таких документов;

4) участвуют в рамках своей компетенции в формировании и реализации документов стратегического планирования, разрабатываемых на региональном уровне, по вопросам совместного ведения субъекта Российской Федерации и МО, реализуемых на территории МО;

5) осуществляют мониторинг реализации документов стратегического планирования МО в рамках своей компетенции;

6) осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами МО.

6. Полномочия муниципальных организаций МО

1) совместно с другими участниками стратегического планирования участвуют в разработке и реализации стратегических документов МО;

2) осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами МО.

7. Полномочия контрольно-счетной палаты МО в сфере стратегического планирования

7.1. Контрольно-счетная палата МО осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами МО.

8. Полномочия органов местного самоуправления городских и сельских поселений МО в сфере стратегического планирования

8.1. По решению органов местного самоуправления городских и сельских поселений МО могут разрабатываться, утверждаться (одоб-

ряться) и реализовываться стратегия социально-экономического развития поселения и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития поселения.

8.2. Порядок разработки документов стратегического планирования, их содержание и контроль реализации определяются органами местного самоуправления городских и сельских поселений МО, в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами администрации поселения.

8.3. К полномочиям органов местного самоуправления городских и сельских поселений МО в сфере стратегического планирования относятся:

8.3.1. определение долгосрочных целей и задач поселения и социально-экономического развития поселения, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и МО;

8.3.2. разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления городских и сельских поселений МО;

8.3.3. мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления городских и сельских поселений МО;

8.3.4. иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и нормативно-правовыми актами МО.

9. Участие коммерческих организаций и общественных объединений МО в стратегическом планировании

9.1. Коммерческие организации и общественные объединения, осуществляющие свою деятельность на территории МО, могут участвовать в стратегическом планировании в МО через участие в представительстве при администрации МО в консультативно-экспертном органе в сфере стратегического планирования социально-экономического развития МО.

10. Участие жителей МО в стратегическом планировании

10.1. Жители МО участвуют в стратегическом планировании через формы непосредственного осуществления местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и Уставом МО.

11. Информационное взаимодействие и обеспечение стратегического планирования в МО

11.1 Для информационного взаимодействия участников стратегического планирования на официальном информационном портале администрации МО в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» уполномоченным органом администрации МО в сфере прогнозирования и стратегического планирования социально-экономического развития МО размещается информационная страница, которая:

11.1.1 является информационной площадкой сбора предложений и замечаний граждан, вынесенных на обсуждение документов стратегического планирования, организацию интернет-опросов;

11.1.2 содержит разъясняющую и обобщающую информацию о стратегическом планировании в МО, реестр документов стратегического планирования МО;

11.1.3 выполняет иные функции в соответствии нормативными правовыми актами МО.

12. Бюджетный прогноз МО на долгосрочный период

12.1. Бюджетный прогноз МО на долгосрочный период разрабатывается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

12.2. Структура, порядок разработки бюджетного прогноза МО на долгосрочный период утверждается муниципальным правовым актом администрации МО с учетом требований Бюджетного кодекса Российской Федерации.

13. Стратегия социально-экономического развития МО

1. Стратегия социально-экономического развития МО, документ, включающий систему стратегических целей и важнейших направлений (приоритетов) муниципальной политики, систему мер муниципального управления, направленных на достижение целей и задач устойчивого социально-экономического развития МО.

2. Стратегия социально-экономического развития МО разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и субъекта Российской Федерации на долгосрочный период и бюджетного прогноза МО на долгосрочный период, в соответствии с приоритетами социально-экономической политики, определёнными документами стратегического планирования Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, отраслевыми документами федерального и уровня субъекта Российской Федерации, отражающих государственную политику в сфере социально-экономического развития.

3. Стратегия социально-экономического развития МО района является основой для разработки плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО, прогноза социально-экономического развития МО на долгосрочный период, муниципальных программ МО.

4. Структура, порядок разработки, утверждения, реализации и оценки эффективности стратегии социально-экономического развития МО утверждается постановлением администрации МО.

13.1 Стратегия развития отдельной отрасли экономики или социальной сферы МО

1. Стратегия развития отдельной отрасли экономики или социальной сферы МО (далее – Отраслевая стратегия) – документ, определяющий цели, задачи и приоритетные направления развития отдельной отрасли экономики или социальной сферы МО на долгосрочный период.

2. Отраслевая стратегия разрабатывается отраслевым (функциональным) органом или структурным подразделением администрации МО на период действия Стратегии и корректируется не чаще 1 раза в 3 года.

3. Руководитель отраслевого (функционального) органа администрации МО обязан в течение трёх месяцев со дня назначения на должность внести на рассмотрение руководителю администрации МО предложения по сохранению или корректировке Отраслевой стратегии.

4. Отраслевая стратегия утверждается постановлением администрацией МО.

5. Структура, порядок подготовки, согласования, утверждения Отраслевой, а также методика оценки эффективности реализации Отраслевой стратегии определяется администрацией МО.

6. Руководитель отраслевого (функционального) органа администрации МО вносит проект постановления администрации муниципального образования об утверждении Отраслевой стратегии на очередной период не позднее, чем за три месяца до окончания срока реализации действующей Отраслевой стратегии.

7. Руководитель отраслевого (функционального) органа и структурного подразделения администрации МО несёт ответственность за результаты реализации Отраслевой стратегии.

14. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО

14.1. План мероприятий по реализации стратегии социально-эко-

номического развития МО, представляет собой комплекс основных мероприятий, направленных на решение задач и достижение целей социально-экономического развития МО, установленных стратегией социально-экономического развития МО.

14.2. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО разрабатывается на период реализации стратегии социально-экономического развития МО с разбивкой на этапы реализации стратегии социально-экономического развития МО, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии социально-экономического развития МО и текущего периода бюджетного планирования) и три – шесть лет (для последующих этапов и периодов).

14.3. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО содержит мероприятия, сгруппированные по задачам, целям и направлениям социально-экономического развития МО, с указанием показателей реализации для каждого этапа.

14.4. Структура, порядок разработки, утверждения и реализации плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО утверждается постановлением администрации МО.

15. Прогноз социально-экономического развития МО на долгосрочный период

15.1. Проект прогноза социально-экономического развития МО на долгосрочный период разрабатывается 1 раз в три года на основе стратегии социально-экономического развития МО, прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

15.2. Состав прогнозных показателей должен обеспечивать администрации МО принятие обоснованных решений по вопросам стратегического планирования МО.

15.3. Структура, порядок разработки прогноза социально-экономического развития МО на долгосрочный период утверждается постановлением администрации МО.

16. Муниципальные программы МО

16.1. Муниципальные программы разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития МО, определенными стратегией социально-экономического развития МО.

16.2. Порядок разработки, утверждения, реализации и оценки эффективности муниципальных программ МО утверждается постанов-

лением администрацией МО.

17. Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования МО

17.1. Целью мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования МО является повышение эффективности функционирования системы стратегического планирования МО, осуществляемого на основе комплексной оценки основных социально-экономических и финансовых показателей, содержащихся в документах стратегического планирования, а также повышение эффективности деятельности участников стратегического планирования по достижению в установленные сроки запланированных показателей социально-экономического развития МО.

17.2. Основными задачами мониторинга и контроля являются:

- наблюдение, сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии МО;
- оценка качества прогнозирования и программно-целевого планирования в МО;
- оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования;
- оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития МО;
- оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровень достижения целей социально-экономического развития МО;
- оценка эффективности расходования бюджетных средств в рамках достижения целей социально-экономического развития ГМР;
- разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования в МО.

17.3. Порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования МО и подготовки документов определяется постановлением администрации МО.

17.4. Стратегический контроль осуществляется в форме предварительного, текущего и последующего контроля.

17.4.1. Предварительный контроль в процессе разработки и утверждения документов стратегического планирования осуществляется посредством:

- оценки соответствия проекта документа стратегического планирования принципам стратегического планирования;
- оценки планируемой эффективности документа – вклада результатов реализации в социально-экономическое развитие МО;
- оценки возможной эффективности реализации документов стра-

тегического планирования.

17.4.2. Текущий контроль осуществляется в ходе исполнения документов стратегического планирования МО.

17.4.3. Последующий контроль осуществляется по итогам исполнения документов стратегического планирования МО.

17.5. Основной принцип достижения независимости и объективности стратегического контроля – разделение на внутренний и внешний контроль:

17.5.1. внутренний стратегический контроль в части своих полномочий осуществляется:

- главой администрации МО;
- уполномоченным органом администрации МО в сфере прогнозирования и стратегического планирования социально-экономического развития МО;
- отраслевыми (функциональными) органами и структурными подразделениями администрации МО;

17.5.2. внешний стратегический контроль осуществляется Главой МО, советом депутатов МО и контрольно-счётной палатой МО.

18. Ежегодный сводный отчёт о реализации Стратегии социально-экономического развития МО

18.1. Ежегодный сводный отчёт о реализации Стратегии социально-экономического развития МО (далее – Отчёт) – документ, содержащий анализ результатов исполнения Стратегии за истекший год.

18.2. Отчёт ежегодно представляется главой администрации МО в совет депутатов МО одновременно с ежегодным отчётом о результатах деятельности главы администрации МО.

18.3. Организация подготовки Отчёта осуществляется уполномоченным органом администрации МО в прогнозирования и стратегического планирования социально-экономического развития МО.

18.4. Структура Отчёта определяется администрацией МО.

18.5. Отчёт подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации (в том числе электронных), и на официальном информационном портале администрации МО в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

19. Соотношение документов стратегического планирования МО и иных нормативных правовых актов МО

19.1. Решение совета депутатов МО о принятии бюджета на очередной финансовый год и плановый период и нормативные правовые акты МО, предусматривающие расходы из бюджета МО, должны составляться с учётом достижения целевых показателей (индикаторов)

социально-экономического развития МО, обозначенных в документах стратегического планирования МО.

19.2. Изменение целевых показателей (индикаторов) социально-экономического развития МО влечёт за собой изменение (корректировку) основных характеристик проекта бюджета МО на очередной финансовый год и плановый период.

20. Общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования МО

20.1. Проекты документов стратегического планирования МО подлежат общественному обсуждению с учётом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной, охраняемой законом тайне.

20.2. Порядок общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования МО определяется постановлением администрации МО.

21. Реестр документов стратегического планирования МО

21.1. В целях обеспечения эффективности функционирования системы стратегического планирования в МО на основе документов стратегического планирования в соответствии с п. 3.4. настоящего Положения администрация МО формирует информационную базу, содержащую сведения о составе документов стратегического планирования МО, – Реестр документов стратегического планирования МО.

21.2. В Реестр документов стратегического планирования МО дополнительно вносятся сведения о документах стратегического планирования развития ключевых отраслей экономики или социальной сферы МО, в случае принятия администрацией МО решения о разработке таких документов, а также сведения о документах стратегического планирования городских и сельских поселений МО, в случае принятия решения органами местного самоуправления городских и сельских поселений МО о разработке таких документов.

21.3. Порядок формирования и ведения Реестра документов стратегического планирования МО определяется постановлением администрации МО.

22. Государственная регистрация, опубликование и хранение документов стратегического планирования МО

22.1. Документы стратегического планирования МО, указанные в п. 3.4. настоящего Положения, подлежат обязательной государственной регистрации в Федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в порядке и сроки, установленные

Правительством Российской Федерации и правительством субъекта Российской Федерации, с учетом требований законодательства Российской Федерации и субъекта Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

22.2. Нормативные правовые акты, принятые в целях утверждения документов стратегического планирования МО, подлежат официальному опубликованию, размещению на официальном информационном портале администрации МО в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», размещению в электронных справочных системах (с обязательной ссылкой на источник их официального опубликования).

22.3. Подлинники нормативных правовых актов, принятых в целях утверждения документов стратегического планирования МО, передаются на постоянное хранение в архив МО.

23. Соглашение о стратегическом партнерстве и сотрудничестве

23.1. Между администрацией МО и хозяйствующим субъектом, осуществляющим свою деятельность на территории МО (далее – стороны) допускается подписание соглашения о стратегическом партнёрстве и сотрудничестве (далее – соглашение).

23.2. Целью подписания соглашения будет являться долговременное и взаимовыгодное сотрудничество в целях взаимодействия между сторонами, в том числе информационное взаимодействие, для определения и реализации приоритетных стратегических целей социально-экономического развития МО, а также согласование интересов по вопросам развития отдельных отраслей экономики, производственной инфраструктуры, социальной и культурной сферы МО.

23.3. Соглашение должно определять общие условия, порядок и направления сотрудничества между сторонами.

24. Экспертно-консультативный орган в сфере стратегического планирования социально-экономического развития МО

24.1. С целью наиболее полного удовлетворения интересов участников стратегического планирования при администрации МО создаётся экспертно-консультативный орган в сфере стратегического планирования социально-экономического развития МО.

24.2. Структура, состав, регламент, функции и полномочия экспертно-консультативного органа в сфере стратегического планирования социально-экономического развития МО утверждается постановлением администрации МО.

Научное издание

Максим Анатольевич Миронков,
Людмила Андреевна Селиванова,
кандидат экономических наук,
Евгений Яковлевич Бутко,
доктор экономических наук,

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ЗАКОН – ТЕОРИЯ – ПРАКТИКА

Монография

Ответственный редактор В. Андронатий
Корректор Ю. Чиркова
Компьютерная верстка И. Иванова

Подписано в печать 03.12.2018 г. Формат 60x84 1/16

Усл.печ.л. 7,4 Тираж 550 экз. Заказ 1277

Издательство Государственного института экономики, финансов, права и технологий
188300 Ленинградская обл., г. Гатчина, ул. Рощинская, д. 5

Цена свободная