

УДК 332

DOI: 10.14258/epb2019100

К ВОПРОСУ О РОЛИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Л. А. Капустян, Е. Н. Сабына, Н. О. Деркач

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Статья посвящена актуальной проблеме стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований. В работе показано, что стратегия, будучи необязательным элементом муниципального управления, является эффективным инструментом управления в целом. Стратегии выполняют координирующую и ориентирующую роль, представляя собой некоторый вектор социально-экономического развития муниципальных образований. Цели должны быть потенциально достижимыми и ставиться исходя из анализа сложившейся ситуации, учитывать уникальные особенности развития той или иной территории и в то же время быть согласованными с общими целями развития региона. Авторами в рамках стратегического проекта опорного университета была разработана стратегия муниципального района. В статье изложен опыт такой работы и дана ее краткая характеристика. Также рассмотрен опыт подобной работы в Российской Федерации и в зарубежных странах. Сделаны выводы о значимости процесса стратегического планирования для муниципальных образований и о влиянии качества данного процесса в целом на социально-экономическое развитие территории.

Ключевые слова: стратегия, социально-экономическое развитие, муниципальное образование, стратегическое планирование, проект.

TO THE QUESTION OF THE ROLE OF STRATEGIC PLANNING IN THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPAL EDUCATION

L. A. Kapustyan, E. N. Sabyna, N. O. Derkach

Altai State University (Barnaul, Russia)

The article is devoted to the actual problem of strategic planning of socio-economic development of municipalities. It is shown that the strategy, development of strategy, although not an obligatory element of municipal governance, is to a large extent an effective instrument of governance management tool in general. Strategies perform a coordinating and guiding role, representing a certain vector of socio-economic development of municipalities. The goals should be potentially achievable and set on the basis of the analysis of the current situation, take into account unique features of the development of this or that territory and at the same time be coordinated with the general goals of the region's development. The authors, within the framework of the strategic project of the flagship university, developed a strategy for the municipal district. The article outlines the experience of such work and gives its brief description. And also the experience of similar work in the Russian Federation and in foreign countries is considered. Conclusions are made about the importance of the strategic planning process for municipalities and the impact of the quality of this process as a whole on the socio-economic development of the territory.

Keywords: strategy, social and economic development, municipality, strategic planning, project.

Введение. После распада Советского Союза долгое время сохранялось молчание относительно одной из основных функций управления — функции планирования, притом что государство имеет здесь огромный исторический опыт. В 2014 г. в Российской Федерации был принят Федеральный закон № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 172), тем самым на государственном уровне была признана необходимость осуществления стратегического планирования на различных уровнях власти [1]. В соответствии с ФЗ № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (далее — ФЗ № 115) разрабатывались государственные прогнозы социально-экономического развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы, а также концепции социально-экономического развития и программы социально-экономического развития на аналогичные периоды. Это вызывало различные коллизии, в том числе юридические, ведь стратегическое планирование в том или ином виде все-таки осуществлялось. ФЗ № 172 не установил обязанность принимать и иметь в муниципальных образованиях основной плановый документ, тем более что полномочия органов местного самоуправления были расширены только в 2017 г. (внесение пункта п. 4.4 в Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [2].

Отчасти это логично. При созданной двухуровневой властной системе на местном уровне ее местный (низовой) уровень часто не имеет достаточных средств даже для реализации своих полномочий и существует лишь благодаря сильнейшей дотационной составляющей. Поэтому говорить о самостоятельности и больших возможностях, особенно сельских муниципальных образований (МО) с весомыми дотациями, не приходится. Некоторые законодатели вообще считают, что понятие «стратегия» звучит неестественно на уровне, скажем, сельского поселения. Другие же, напротив, говорят о том, что качество отдельных муниципальных стратегий зачастую превосходит качество документов стратегического планирования регионального уровня [3].

Есть ли необходимость в создании стратегий на уровне органов местного самоуправления? А есть ли необходимость в планировании вообще? Сегодня можно констатировать, что чем больше меняется мир, тем более нам нужна определенность, и в этой связи теоретическая система планирования переживает свой расцвет. Ведутся споры скорее о видах этих стратегий, методологической составляющей, несовершенстве законодательства, прак-

тике его применения. Разве правильно, что органы исполнительной власти занимаются тактическим решением только острых проблем [4]?

Стоит отметить, что законодатель для действий органов местного самоуправления оставил намного больше самостоятельности при решении вопроса о процедуре стратегического планирования.

Методика исследования. В 2019 г. Алтайский государственный университет в рамках реализации стратегического проекта «Устойчивое развитие территорий Алтая в трансграничном пространстве» осуществил разработку стратегий социально-экономического развития до 2035 г. Алтайского, Смоленского и Советского районов Алтайского края (далее — Стратегия). На примере Стратегии Алтайского района отразим основные особенности стратегирования на муниципальном уровне.

Алтайский район расположен в юго-восточной части Алтайского края, площадь территории — 3490 км², на которой проживает 25 тыс. 859 человек (на 01.01.2019). В 2018 г. общий объем доходов бюджета Алтайского района превысил 435 млн руб. и увеличился на 11,6% (в сравнении с 2017 г.). Около 50% в структуре доходов занимают субвенции на выполнение передаваемых полномочий субъектов Российской Федерации, которые направляются преимущественно на финансирование системы образования.

Стратегия социально-экономического развития Алтайского района Алтайского края до 2035 г. разработана с учетом положений Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», закона Алтайского края от 03.04.2015 № 30-ЗС «О стратегическом планировании в Алтайском крае» [5], Положения о стратегическом планировании в муниципальном образовании Алтайский район, утвержденном решением Алтайского районного Собрания депутатов от 10.03.2016 № 3 [6] и постановления Администрации Алтайского района от 25.03.2016 № 356 «Об утверждении порядка разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования Алтайский район и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования Алтайский район», иными нормативными правовыми актами.

Основная цель разработки Стратегии — определение направлений и механизмов повышения качества жизни населения Алтайского района, конкурентоспособности его экономики на основе эффективной реализации собственного потенциала, обеспечения благоприятного инвестиционного

климата на всей территории данного муниципального образования.

На основе разработанной стратегии утверждается план по ее реализации, который формируется:

- по результатам проведенного исследования и прогноза социально-экономического развития Алтайского района;
- с учетом основных направлений развития Алтайского края и сопряженных территорий;
- в рамках реализации вопросов местного значения МО;
- с учетом доходной базы местного бюджета.

На первом этапе разработки Стратегии всесторонне исследованы исходные условия и предпосылки социально-экономического развития Алтайского района за 2014–2018 гг., на основе которого была представлена характеристика муниципального образования, позволившая, в свою очередь, выделить роль и вклад Алтайского района в развитие экономики Алтайского края.

В стратегическом плане представлены выводы, сделанные на основе проведенного анализа, результаты SWOT-анализа, цели и задачи, а также основные проблемы развития Алтайского района; на преодоление которых направлены мероприятия плана реализации Стратегии.

В соответствии с Приказом Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края от 22 июня 2016 года № 36-пр [7] разработанная Стратегия Алтайского района включает 7 разделов:

I. Оценка социально-экономического развития муниципального образования и текущего уровня его конкурентоспособности. В разделе содержится информация об особенностях экономико-географического положения, экологической ситуации, размещении природных ресурсов, уровне и качества жизни населения, состояния трудовых ресурсов, реальном секторе экономики, деловой инфраструктуре, коммунальном хозяйстве, транспорте и связи, тенденциях в развитии отраслей социальной сферы, муниципальном управлении на основе статических показателей за период 2014–2018 гг. В результате проведения анализа социально-экономического развития Алтайского района Алтайского края были выявлены внутренние сильные и слабые стороны района, а также его внешние конкурентные преимущества и возможные угрозы. Отличительной особенностью Алтайского района является, в первую очередь, его выгодное экономико-географическое положение с точки зрения инвестиционной привлекательности. Район находится на пересечении автодорог, соединяющих 3 крупных города региона — Бийск, Белокуриха и Горно-Алтайск. Столь удачное соседство позволяет осуществлять тесные экономи-

ческие взаимоотношения как в Алтайском крае, так и в соседних регионах. Во-вторых, район имеет высокий туристический потенциал, который основан на наличии разнообразных живописных ландшафтов, горных рек, рекреационных мест, которые дают уникальные возможности для организации и развития туристско-экскурсионной и лечебно-оздоровительной деятельности. При этом необходимо учитывать отдаленность от транспортных крупных магистралей, морских портов, железнодорожных путей и нехваткой качественного дорожного покрытия.

II. Цели и задачи социально-экономического развития МО, ожидаемые результаты реализации. На основе выводов о проблемах и конкурентных преимуществах района описано социально-экономическое развитие, для которого, в свою очередь, выстроена система подцелей и задач по достижению стратегической цели по определенным приоритетам с ожидаемыми результатами. В качестве ожидаемых результатов по решению поставленных задач определено 67 индикаторов с плановыми значениями по их достижению в 2025 и 2035 гг.

Кроме того, сформулирована миссия района: Алтайский район — динамично развивающаяся территория комфортного проживания с развитой и конкурентоспособной экономикой, высоким уровнем благосостояния и качества жизни населения.

III. Сценарии социально-экономического развития муниципального образования, сроки и этапы реализации. В Стратегии описаны сценарии долгосрочного развития муниципального образования. Стандартно предусмотрена возможность реализации трех сценариев: консервативный базовый сценарий, базовый сценарий, целевой сценарий.

IV. Основные направления и перспективы развития муниципального образования. На территории муниципального района должны быть созданы условия, которые бы привлекали инвесторов для капитальных вложений. В связи с этим была проведена оценка инвестиционного климата территории по двум составляющим: инвестиционному потенциалу и инвестиционным рискам. В условиях муниципального стратегического планирования инвестиционный риск зависит прежде всего от региональной инвестиционной повестки. В Алтайском районе по состоянию на июль 2019 г. реализуется три инвестиционных проекта, еще один планируется к реализации, также имеется пять свободных площадок для реализации инвестиционных проектов.

V. Приоритеты территориального развития муниципального образования. Особенно-

стью района является неравномерность территориального развития как по уровню развития, так и по уровню обеспеченности различными ресурсами (так, в райцентре проживает 53% населения района). Это отражается в уровне бюджетной обеспеченности на одного жителя в 5–6 раз.

МУП «Куяганский маслосырзавод» дает 11% от всего объема промышленного производства, который находится в Куяганском сельсовете. Это его основное промышленное производство.

VI. Оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации Стратегии. Источниками финансирования реализации Стратегии являются бюджетные (федеральный, краевой и местный бюджеты) и внебюджетные средства (средства инвесторов и др.).

Основной механизм привлечения финансирования из вышестоящих бюджетов — это принятие Стратегии и в соответствии с ней разработка и реализация муниципальных программ.

VII. Механизмы реализации Стратегии и организации управления Стратегией. Реализация Стратегии должна быть обеспечена созданием институциональных условий и проведением инвестиционно-инновационной политики, способствующей повышению долгосрочной конкурентоспособности района, росту его инвестиционной привлекательности.

Для успешной реализации стратегического плана необходимо эффективное взаимодействие заинтересованных сторон — органов государственной власти и местного самоуправления, бизнес-общества и населения. Это возможно при подключении следующих механизмов:

1. Организационно-управленческих, которые предполагают развитие межмуниципального сотрудничества, реализацию принципа открытости муниципалитета, работа с внешними агентами развития, создание в том числе организационной структуры из заинтересованных сторон, в задачи которого войдут осуществление мониторинга, возможная корректировки стратегии.

2. Нормативно-правовых механизмов, включающих разработку детального плана мероприятий по реализации стратегии, разработку и корректировку муниципальных программ и документов территориального планирования.

3. Финансово-экономических, которые предусматривают участие в федеральных программах, государственных программах края, развитие муниципально-частного партнерства, в программах инициативного бюджетирования, стимулирование инвестиционной и предпринимательской деятельности, в том числе путем предъявления спроса на продукцию местных производителей за счет муниципальных закупок.

В целом разработанная Стратегия социально-экономического развития Алтайского района Алтайского края до 2035 г. должна стать не только формальным документом, но через реализацию муниципальных программ позволить задать новое направление развития муниципального района в современных условиях.

Выводы и рекомендации. Вопрос о роли стратегического планирования на муниципальном уровне остается дискуссионным, несмотря на то, что государство активно внедряет его и на уровне управления государством, регионами, городами и муниципальными районами или даже отдельными отраслями [8]. Организовано множество дискуссий и есть много публикаций, посвященных данной теме, даже создана специальная правовая база и разработаны проекты государственных структур, которые могли бы координировать данный процесс по аналогии с теми, что были в советское время [8]. Но ряд авторов все же считают, что наша действительность не дает должным образом реализовать этот инструмент. Мировой экономический кризис, политическая обстановка в мире и международные санкции не позволяют осуществиться оптимистичным прогнозам и стратегиям [9]. Высокая степень нестабильности и неопределенности, сложность и неоднозначность современной ситуации сводят на нет эффективность и даже саму необходимость в стратегическом планировании [9].

Несмотря на это, большое количество известных исследователей полагают, что стратегическое планирование является одним из самых необходимых инструментов устойчивого социально-экономического развития территорий.

На наш взгляд, существуют два принципиально различных подхода к данному процессу в идеологическом, методологическом и методическом смысле. В Российской Федерации применяется в основном государственно-бюрократический подход, который ориентирован на формирование единой системы стратегического планирования по всем уровням власти с едиными правилами разработки и реализации стратегий. В отличие от данной модели в странах Западной Европы применяется не иерархическая система, а сетевой тип организации производства и общества. Это связано с необходимыми изменениями в правовом и политическом поле: «от регламентации к регулированию» и «от субординации к взаимодействию» [10].

Первое, что можно сказать в данном случае, это то, что стратегии, прежде всего, выполняют координирующую и ориентирующую роль. Стратегия является некоторым вектором социально-экономического развития муниципальных образований. Он предполагает координацию сил различных органов власти, секторов экономики, основных дей-

ствующих субъектов и т. д. Развитие муниципальных образований невозможно без определения приоритетов и целей, что позволяет выстроить всю экономическую и социальную политику. Этот документ должен быть продуктом стратегического выбора всего местного сообщества (города, села, поселка и т. д.). На местном уровне даже проще реализовать принцип соучастия граждан в планировании, чем на федеральном или региональном. Цели должны быть общими для всех, но вместе с тем должны (могут) восприниматься гражданами как свои собственные. В противовес этому, например, методические рекомендации о стратегическом планировании Томской области говорят о том, что цели формулируются только в рамках полномочий конкретного муниципального образования с учетом его специализации.

Согласованность и сбалансированность целей — еще один важный, но и спорный момент. Одни считают, что стратегический план МО должен быть согласован по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям и показателям с документами стратегического планирования Российской Федерации и ее субъекта [11]. Другие говорят, что муниципальные стратегии принимаются на основе действующей региональной стратегии. По нашему мнению, опять же вектор социально-экономического развития МО должен быть тот же, что и у региона, тем самым решение задач нижестоящего уровня поможет в достижении целей вышестоящего. В иных случаях это приводит к простому копированию документов, чрезмерной размытости или ориентации на цели, которые не являются приоритетными для данного муниципального образования.

Принцип сбалансированности необходимо понимать как единство требований к процессу и документам стратегического планирования как на муниципальном, так и на региональном уровне, но максимально приближенным к уровню субъекта Российской Федерации. Это поможет его встраиванию в единую информационную систему.

Стратегическое планирование не должно обладать чрезмерной амбициозностью. Задачи, которые будут поставлены, должны отражать вектор развития вперед, но при разработке необходимо однозначно исходить из принципа научности и реалистичности, наличия соответствующих возможностей. Цели должны быть потенциально достижимыми и ставиться исходя из анализа сложившейся ситуации. Аналитика — основываться на объективных данных и собранном материале, а выводы — лишены субъективных оценок. При анализе необходимо использовать исторический подход, искать движущие силы и внутренние источники, знания об особенностях тех или иных

процессов. Иногда в угоду сложившейся политической ситуации и новейшим актуальным направлениям забывается важное — историческая специализация тех или иных муниципальных образований.

На основе анализа и сопоставления показателей данного муниципального образования с другими можно по-новому оценить его социально-экономическое положение, реально выявить сильные и слабые стороны. Чрезмерное увлечение маркетингом территорий, к сожалению, приводит к тому, что мы приукрашиваем свое положение, реально забывая о сопряженных территориях, которые также борются за ограниченные ресурсы: финансовые, трудовые, природные. Надо четко и правдиво описывать сложившуюся ситуацию, избавляясь от субъективности, но при этом находя причины и поводы тех или иных процессов. Желательно согласовывать стратегию МО со стратегическими планами близлежащих муниципальных образований. Это будет способствовать глубокому развитию межмуниципального сотрудничества, например, совместное использование ресурсов и решение общих проблем.

В современных условиях стратегический план — это не директива. Это не единожды заданный и неизменный во времени документ. Он должен обладать гибкостью и адаптивностью. В процессе реализации под воздействием многих факторов мероприятия, задачи и показатели могут и должны быть актуализированы. Понятие корректировки документа стратегического планирования следовало бы дополнить тезисом о его актуализации (данный тезис отсутствует в Федеральном законе № 172-ФЗ).

Муниципальные стратегии часто подвергаются критике за то, что они не содержат конкретных мероприятий, за отсутствие взаимодействия с органами власти разных уровней. Однако не надо забывать о том, что, во-первых, в соответствии со стратегией разрабатываются планы по реализации; во-вторых, с целью решения «узловых» проблем принимаются программы и проекты. Все звенья управленческой цепи взаимосвязаны: программы, планы, прогнозы.

Мы считаем, что однозначно будет положительный результат при применении стратегического планирования с профессиональной точки зрения, организуя грамотно сам процесс планирования. А сама стратегия безусловно играет определяющую роль в социально-экономическом развитии муниципального образования.

На основе таких стратегий выстраивается комплексная система мер по улучшению качества жизни населения, обеспечению благоприятного инвестиционного климата, повышению эффективности экономической деятельности в муниципальном образовании.

-
5. On strategic planning in the Altai Territory: Zakon Altayskogo kraya ot 03.04.2015 № 30-ZS. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424090154> (date of access: 29.09.2020).
 6. The decision of the Altai District Assembly of 03/10/2016 № 3 Provisions on strategic planning in the municipality of Altai District. URL: <https://altadm.ru/download/176dwn13.pdf> (date of access: 29.09.2020).
 7. Order of the Main Administration of Economy and Investments of the Altai Territory dated June 22, 2016 № 36-pr «On the approval of methodological recommendations for the development of strategic planning documents for municipalities of the Altai Territory». URL: <http://docs.cntd.ru/document/441791461> (date of access: 29.09.2020).
 8. Mironkov M. A., Selivanova L. A., Butko E. Ya. Strategic planning of the development of territories of municipalities: law — theory — practice: monograph. Gatchina, 2018. 137 p.
 9. Shvetsov A. N. Strategic planning of municipal development: a useful undertaking or a bureaucratic campaign? // Municipal property: economics, law, management. 2017. № 3. P. 3.
 10. Kosogova K. I. Implementation issues 172-FZ «On Strategic Planning at the regional and municipal levels». URL: <http://www.kovernino.ru/?id=12744/> (date of access: 29.09.2020).
 11. Strategic planning at the municipal level: effective practices, problems and ways to solve them. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/116286/> (date of access: 29.09.2020).

Поступила в редакцию: 01.10.2020.

Принята к печати: 29.10.2020.
