



## **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**О.Н. КОНОВАЛОВА<sup>1)</sup>**

**А.В. МАМАТОВ<sup>2)</sup>**

**Е.Г. САВЕРСКАЯ<sup>3)</sup>**

*<sup>1)</sup> Департамент  
экономического развития  
Белгородской области  
e-mail:  
[konovalova@der.senergy.ru](mailto:konovalova@der.senergy.ru)*

*<sup>2)</sup> Белгородский  
государственный  
университет  
e-mail:  
[MamatovAV@bsu.edu.ru](mailto:MamatovAV@bsu.edu.ru)*

*<sup>3)</sup> Белгородский  
государственный  
университет  
e-mail:  
[saverskaya@bsu.edu.ru](mailto:saverskaya@bsu.edu.ru)*

В статье рассматриваются вопросы организации и проведения стратегического планирования в муниципальных образованиях. Рассмотрены принципы разработки и реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Акцентируется внимание на том, что данный документ разрабатывается на основе частнообщественного партнерства. Определены содержательные этапы разработки Стратегии: анализ текущей социально-экономической ситуации, целеполагание, планирование.

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

---

Развитие местного самоуправления как одного из основных атрибутов демократического процесса повышает роль российских муниципальных образований в вопросах собственного социально-экономического развития. В соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» развитие муниципальных образований осуществляется путем принятия и реализации планов и программ социально-экономического развития территории на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

Стратегическое планирование – признанный в мировой практике элемент в системе муниципального управления и регулирования. Оно позволяет создавать условия для перспективного развития, помогает принимать текущие управленческие решения с учетом стратегических целей. В условиях коренных социально-экономических преобразований, предполагающих адаптацию муниципальных образований к требованиям открытой рыночной экономики, стратегическое планирование является наиболее адекватным инструментом, способным консолидировать усилия администрации, бизнеса и общества в решении проблем трансформации занятости, технологий и территориального пространства. Отлаженный процесс стратегического планирования способствует укреплению взаимоотношений органов местного самоуправления с общественностью, создает единый вектор усилий всех активных сил муниципального образования, улучшает его имидж.

Опираясь на определение понятия «стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации», данное Министерством регионального развития РФ в одном из нормативных документов<sup>1</sup>, будем понимать в дальнейшем под стратегией социально-экономического развития муниципального образования (далее Стратегия) систему мер муниципального управления, опирающихся на долгосрочные приоритеты, цели и задачи политики органов муниципальной власти.

Анализ стратегических планов муниципалитетов за рубежом показывает, что они содержат, как правило, меры по содействию, развитию именно и только ключевых для муниципалитета отраслей и сфер деятельности. В российских же условиях сегодня на первом плане стоит задача комплексного, гармоничного развития муниципальных образований, выработка эффективной социально-экономической политики по отношению ко всем сферам жизнедеятельности и секторам экономики.

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства регионального развития РФ «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» от 27 февраля 2007. – № 14.



Традиционный комплексный план рассматривает проблемы и нужды муниципальных образований, определяет взаимосвязи между ними с целью наведения порядка в повседневной деятельности администрации, регулировании и общественных расходах. В отличие от него стратегическое планирование является селективным, обеспечивает анализ проблем и потребностей, которые заложены в основе экономического развития муниципального образования, выявляет потенциальные «точки роста» и предлагает стратегии, которые наиболее основательно обеспечат поддержку и рост экономической базы и социальной сферы в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Стратегическое планирование основывается на понимании того, что существует множество идей и проектов, которые могут оказаться эффективными, прибыльными для отдельных секторов экономики муниципального образования и общества в целом. Но только некоторые из них являются «стратегическими» в том смысле, что сегодняшние инвестиции могут открыть новые возможности в будущем и связать муниципальное образование с растущими сегментами региональной, национальной или даже мировой экономики.

Разработка и реализация стратегии социально-экономического развития муниципального образования основывается на следующих принципах<sup>2</sup>:

- Разрабатывается документ, нацеленный на достижение главной цели муниципального образования. Он содержит идеи, которые дают ориентиры для бизнеса, потенциальных инвесторов, властей и населения при принятии оперативных решений с учетом видения перспективы, не отменяет и не подменяет другие виды программ и планов, определяет комплексное развитие муниципального образования в наиболее важных, приоритетных сферах жизнедеятельности.

- Стратегические приоритеты разрабатываются с учетом приоритетов развития области и страны в целом.

- Основные стратегические направления разрабатываются и реализуются публично, на основе частногосударственного и частнообщественного партнерства. Это не директива, а свод согласованных заинтересованными участниками действий, это договоренность о конкретных мерах, имеющих стратегическую важность для муниципального образования, которые необходимо предпринять в интересах экономики и населения.

- Стратегия сочетает долгосрочное видение и конкретность ближайших действий. Она является долгосрочной по горизонту прогноза и длительности последствий намечаемых действий, но среднесрочной и оперативной по характеру включенных в нее мер.

- Стратегическое планирование – непрерывный процесс, в котором этапы разработки и реализации объединяются в непрерывном цикле посредством системы мониторинга и корректировки на основе механизма стратегического партнерства.

В процессе разработки Стратегии выполняются следующие содержательные этапы:

1. *Анализ текущей социально-экономической ситуации* (диагностика состояния муниципального образования с учетом ретроспективы, изучение внешних и внутренних факторов, определяющих его развитие, выявление проблем, требующих решения в перспективе, SWOT-анализ).

2. *Целеполагание* (определение и утверждение главной цели, основных стратегических направлений, вытекающих задач).

3. *Планирование* (формирование частных стратегий достижения целей по каждому направлению и отбор мероприятий, распределение ответственности за реализацию отдельных задач, мероприятий и в целом Стратегии).

4. *Формирование целевых индикаторов, характеризующих перспективное развитие муниципального образования, определение их оптимального значения на 10-25 лет.*

Разрабатываемые в процессе стратегического планирования документы должны стать продуктом «общественного согласия», основанным на поддержке всего местного

---

<sup>2</sup> Материалы семинара «Основы территориального стратегического планирования на принципах широкого общественного участия», 28 июня - 1 июля 2006 г. г. Санкт-Петербург, 2006.



сообщества<sup>3</sup>. К представителям сообщества в данном случае относятся органы местного самоуправления муниципального образования, предпринимательский сектор, общественные организации, научные и учебные заведения, население. Принятие итогового документа предполагает процедуру общественного обсуждения и одобрения органом представительной власти. Такая форма работы, во-первых, позволяет использовать интеллектуальный и организационный потенциал муниципального образования, во-вторых, обеспечивает легитимность программ, устойчивость во времени и независимость от смены исполнительной власти, в-третьих, создает условия для участия всех представителей муниципального образования в их исполнении.

С самого начала к процессу разработки, принятия и реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования должна привлекаться общественность. Предварительно необходимо провести анкетирование населения муниципального образования по специально разработанной методике на предмет выявления ключевых проблем и волнующих население вопросов. Работа над Стратегией должна быть широко анонсирована (через СМИ, публичные выступления руководителей и пр.), на всех стадиях сопровождаться мероприятиями, обеспечивающими прозрачность и участие общественности (освещение результатов анкетирования и хода работы над Стратегией в СМИ, публикации и общественные обсуждения на земских собраниях по разделам, общественные слушания и пр.).

Эффективность стратегического планирования основывается на соответствии принципам рыночного планирования: быть не директивным, а индикативным, обладать достаточной гибкостью и конкретизироваться в годовых планах; учитывать реальные возможности местной администрации; содержать эффективно действующие экономические механизмы. Особенно важным является развитие обратной связи, обеспечивающей анализ исполнения планов и возможность их корректировок в ходе текущего планирования.

Стратегия – это в такой же мере документ, в какой – процесс. Его реалистичность зависит от правильной организации реализации проектов. Реализация проектов в рамках приоритетов развития муниципального образования осуществляется различными структурами и организациями, включая администрацию муниципального образования, частные фирмы.

Решение поставленных задач должно опираться на достоверную и систематизированную информацию. Такая информация может быть получена в процессе стратегического мониторинга социально-экономического развития территории, который помогает определять не только перспективные цели, но и всю технологию разработки Стратегии, ее комплексность, обоснованность, сбалансированность, реальность и эффективность<sup>4</sup>. Стратегический мониторинг является не только инструментом контроля реализации принятых планов и приоритетов социально-экономического развития муниципальных образований, но и выступает инструментом формирования информационной базы для их разработки и корректировки. В той степени, в какой различные прогнозы по результатам мониторинга оправдываются, вступают в силу рекомендации, которые могут усилить положительные тенденции развития. Не исключаются корректировки отдельных конкретных рекомендаций.

Таким образом, в значительной степени Стратегия становится политическим документом, который используется политическими лидерами, представителями бизнес-сообщества и гражданами для обоснования новых программ, мер регулирования или административных новшеств.

Во многих регионах Российской Федерации используются различные методики, подходы и технологии разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и проведения мониторинга их реализации.

В Белгородской области опыт разработки уже утвержденных стратегий социально-экономического развития в пяти муниципальных образованиях на основе

<sup>3</sup> Виноградов В.Н., Эрлих О.В. Социальное проектирование становления и развития гражданского общества: создание стратегического плана района, города, региона. Научно-методическое пособие. – СПб.: Леонтьевский центр, 2003.

<sup>4</sup> Герасимов А.Н. Стратегический мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований: Автореф. канд. эконом. наук. – М., 2006.



методических рекомендаций, подготовленных органами исполнительной власти области при участии представителей научного сообщества, показал неоднородность исходных данных и возможных стратегических направлений развития регионов по достаточно широкому ряду показателей. В результате возникает необходимость творческого подхода к используемым методическим рекомендациям: добавления отдельных разделов в анализ текущей социально-экономической ситуации и планирования дополнительных индикаторов или, напротив, отказ от разработки разделов, не имеющих содержательного значения в конкретном муниципальном образовании.

К примеру, в Красногвардейском районе доля сельского населения составляет 82 % (в Белгородской области – 33,9%)<sup>5</sup>, среднемесячная номинальная заработная плата в районе отстает от среднеобластного показателя практически в два раза. Поэтому достаточно большую долю доходов населению приносит ведение личного подсобного хозяйства. Логичным становится добавление в анализ исходной социально-экономической ситуации раздела, позволяющего определить стоимостную оценку продукции, производимой в личных подсобных хозяйствах.

При планировании мероприятий по повышению доходов населения в районах с преобладанием сельского населения в среднесрочной и долгосрочной перспективах необходимо учитывать не только проблемы производства населением этой продукции, но и вопросы организации эффективного конкурентоспособного производства товарной продукции малыми формами хозяйствования на селе, систем ее сбыта, транспортировки, хранения, переработки, реализации. Этому в значительной мере будет способствовать использование уникальных возможностей льготного кредитования личных подсобных и крестьянских фермерских хозяйств и кооперативов, которые предоставляются в рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК». Эти вопросы возможно решить не столько силами отдельного района, сколько в рамках реализации областных целевых программ, направленных на повышение экономической и социальной устойчивости сельских территорий (в частности, в июне 2007 г. правительством Белгородской области была утверждена областная целевая программа «Семейные фермы Белогорья»).

Схематично процесс стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования отражен на рис. 1.

Вместе с тем следует отметить, что реализация идей стратегического планирования на муниципальном уровне в разных регионах России с конца 90-х годов не всегда приводит к удовлетворительным результатам. Многие стратегические планы были подготовлены в короткий срок группами приглашенных ученых и остались только документами, созданными лишь для презентации. Написанные хорошим научным языком и аргументированные большим количеством цифр и формул, они так и не затронули интересы большинства населения, которому отводилась лишь роль исполнителя в выполнении этих планов.

Если стратегический план не обеспечен эффективным механизмом включения населения в его реализацию, он достаточно быстро забывается в повседневной жизни. Поэтому при разработке Стратегий социально-экономического развития муниципальных образований в Белгородской области важно учитывать накопленный в нашей стране опыт и избегать повторения чужих ошибок. Главными ожидаемыми результатами выполнения функций стратегического планирования должны стать сохранение устойчивости социально-экономического развития и обеспечение преемственности в случае смены руководства.

Таким образом, стратегическое планирование является основой для эффективного социально-экономического развития муниципального образования, инструментом формирования и реализации стратегических целей социально-экономического развития муниципального образования. Использование в муниципальной практике механизмов стратегического планирования позволяет наиболее полно использовать имеющиеся возможности и ресурсы, определить приоритеты развития, обеспечить повышение качества жизни населения, уверенность в будущем для бизнес-структур, осуществлять

---

<sup>5</sup> Основные показатели социально-экономического положения городов и районов Белгородской области. Стат.сб./Белгородстат. – 2006.



перспективное развитие муниципального образования с учетом достижения поставленных целей.

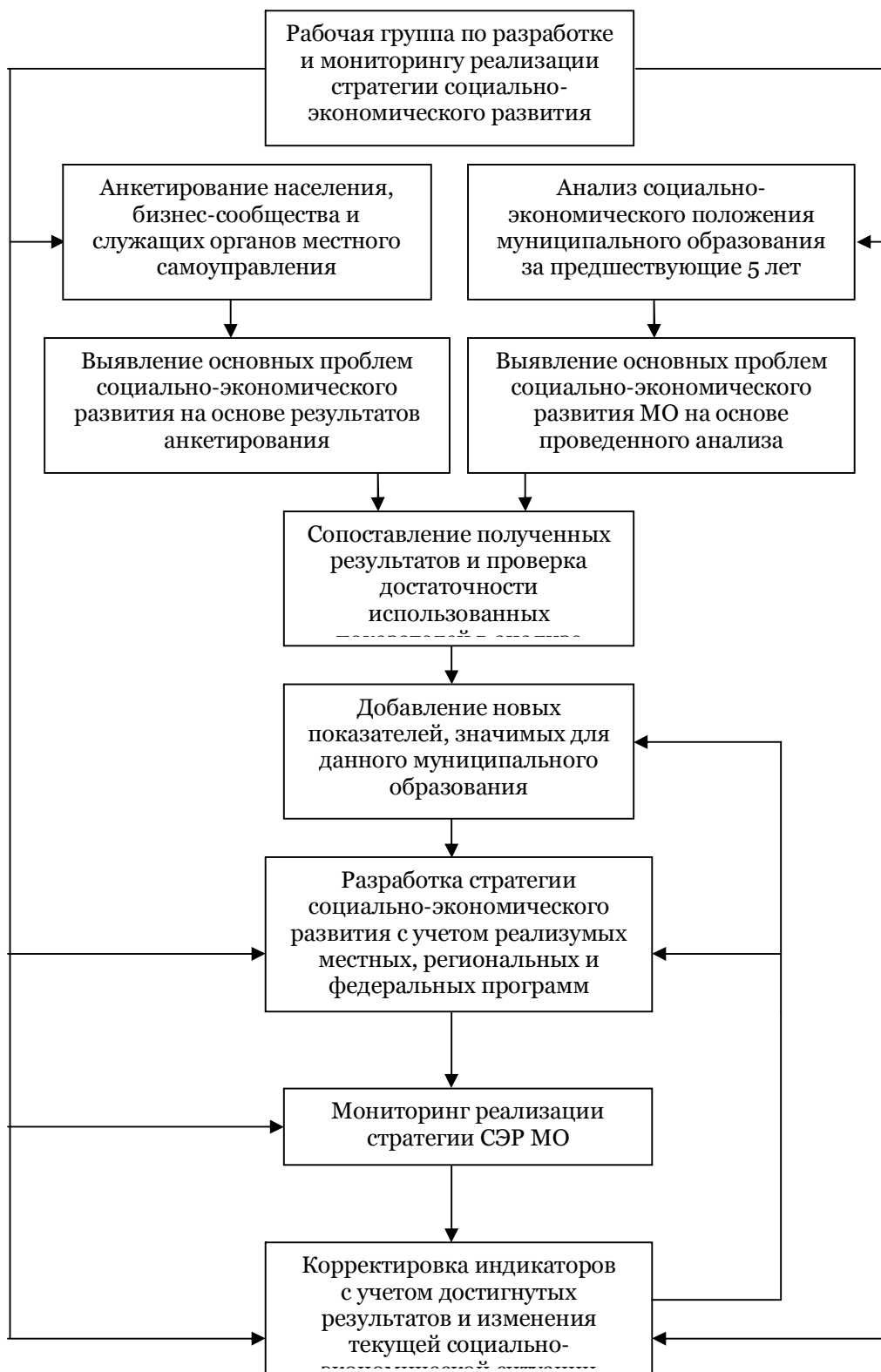


Рис. 1. Процесс стратегического планирования социально-экономического развития муниципального





## THE EXPERIENCE OF STRATEGIC PLANNING IN MUNICIPAL DISTRICTS

O.N. KONOVALOVA<sup>1)</sup>

A.V. MAMATOV<sup>2)</sup>

E.G. SAVERSKAYA<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> *Department of economic  
development of the Belgorod region  
e-mail: Konovalova@der.senergy.ru*

<sup>2)</sup> *Belgorod state university  
e-mail: MamatovAV@bsu.edu.ru*

<sup>3)</sup> *Belgorod state university  
e-mail: Saverskaya@bsu.edu.ru*

In the paper the questions of the strategic planning in municipal districts are examined. Principles of development and realization of Strategy of socio-economic development of municipal districts are considered. Attention is accented on that this document is developed on the basis of privately-public partnership.

Rich in content design of Strategy times are certain: analysis of current socio-economic situation, planning.

Keywords: strategic planning, strategy, strategic monitoring, socio-economic development, municipal district.