

УДК / UDC 332

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**
CURRENT ISSUES IN STRATEGIC SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT
OF THE MUNICIPALITIES

Докукина И.А., кандидат экономических наук, доцент
Dokukina I.A., Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
**Среднерусский институт управления, Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте России, Орёл, Россия**
Central Russian Management Institute, Russian Academy of National Economy and Public
Administration under the President of Russia, Orel City, Russia
E-mail: irenalks@mail.ru

АННОТАЦИЯ

Существовавшая в советский период функционирования административной экономики система директивного стратегического планирования в ходе экономических преобразований была разрушена. В результате этого процесса выявились негативные стороны, связанные с полным видоизменением одной из функций управления – планирования. На местном уровне процесс разрушения сложившейся системы планирования выразился, в частности, в сворачивании целенаправленной и постоянной работы по комплексному анализу складывающейся на территории социальной и экономической ситуации, прогнозированию развития экономики, социальной сферы, формированию программ и т.п. В результате были практически полностью упразднены плановые органы в структурах местного управления, утрачены сформировавшиеся ранее информационные базы расчетов прогнозно-аналитического характера. Практика формирования нового механизма хозяйствования показала, что в процессе государственного и муниципального управления при решении проблем межотраслевого и территориального характера важную роль играет централизованное начало, что требует, в свою очередь, использования адекватных методов и форм планирования на всех уровнях управления. Одной из таких форм является стратегическое планирование, которое является инструментом эффективного решения проблем комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, учитывающее и дополняющее рыночные механизмы хозяйствования. Современная ситуация в сфере стратегического планирования на уровне муниципальных образований свидетельствует, что неудовлетворительное его состояние является одним из основных препятствий для социально-экономического развития. Это выражается в недостаточно эффективном муниципальном управлении, в слабой экономической базе и финансовой неустойчивости. Актуальность данного исследования заключается в необходимости научного обоснования обеспечения деятельности органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, поскольку стратегическое планирование в практике муниципального управления в настоящее время является основой социально-экономического развития муниципальных образований.

ABSTRACT

That existed in the Soviet period, the functioning of the administrative system of the economy policy of strategic planning in the course of economic reforms has been destroyed. As a result of this process revealed the negative aspects related to the complete modification of one of the functions of management - planning. At the local level, the process of destruction of the existing planning system was expressed, in particular, in folding focused and continuing effort to provide a comprehensive analysis of emerging on the territory of the social and economic situation, the forecast of development of economy, social sphere, formation programs, etc. The result was almost completely abolished planners in local

governance structures, lost information base calculations forecasting and analytical formed earlier. The practice of creating a new mechanism of management has shown that in the process of state and municipal government in addressing cross-sectoral and territorial nature of the problems an important role is played by a central principle, which requires, in turn, use appropriate methods and planning forms at all levels. One of these forms is the strategic planning, which is a tool for effectively addressing the complex social and economic development of the Russian Federation and municipalities, which takes into account and complements market-based mechanisms of management. The current situation in the field of strategic planning at the municipal level shows that the poor state of his is one of the main obstacles to social and economic development. This is reflected in the lack of effective municipal government in a weak economic base and financial instability. The relevance of this study is the need to ensure scientific substantiation of activity of local governments in strategic planning as strategic planning in the practice of municipal management is currently the basis of socio-economic development of municipalities.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Стратегия, социальное развитие, муниципальное образование, финансовая устойчивость.

KEY WORDS

Strategy, social development, municipal, financial stability.

Для рассмотрения вопроса регулирования вопросов стратегического социально-экономического развития муниципальных образований необходимо рассмотреть устройство системы местного самоуправления, поскольку действующим законодательством о местном самоуправлении установлены различия в правовом регулировании полномочий органов местного самоуправления и организации местного самоуправления для различных типов муниципальных образований. Система органов местного самоуправления характеризуется двухуровневым типом организации местного самоуправления. Схематически уровни местного самоуправления муниципальных образований представлены на рисунке 1.

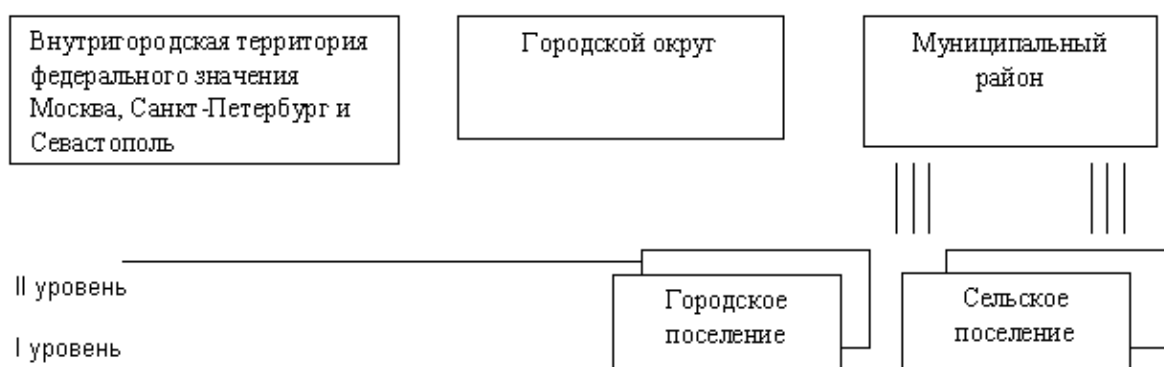


Рисунок 1 – Виды муниципальных образований

Таким образом, в структуру органов местного самоуправления входят органы местного самоуправления первого уровня: городских поселений и сельских поселений, и органы местного самоуправления второго уровня: органы местного самоуправления внутригородских территорий городов федерального значения – Москвы, Санкт - Петербурга и Севастополя, а также городских округов и муниципальных районов. Российским законодательством определен обширный состав компетенций органов местного самоуправления. В компетенцию органов местного самоуправления входит:

- решение вопросов местного значения;
- исполнение отдельных государственных полномочий;

- решение вопросов, не отнесенных к компетенции муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции.

Исследователями отмечается тенденция увеличения и изменения количества вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления – как самостоятельных, так и переданных органами государственной власти федерального и регионального уровней [2, стр. 50], [6].

Для отдельных категорий муниципальных образований федеральным законодательством установлены особенности организации местного самоуправления. В их число входят города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют управленческие функции по решению вопросов местного значения. Исследователями выделяются следующие стратегические приоритеты такого управления: «Пространство, комфортное для жизни и хозяйственной деятельности; благоприятная социальная среда; конкурентоспособная экономика».

Правовое регулирование вопросов местного значения, которые входят в полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований, осуществляется Федеральным законом от 06.10.2003г. № 131-ФЗ (ред. от 03.17.2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данным законом определен широкий перечень полномочий органов местного самоуправления, в число которых входят положения, определяющие полномочия в отношении социально-экономического развития муниципальных образований. В частности, пунктами 6 и 7 статьи 17 Закона определены полномочия, представленные на рисунке 2.

Из содержания данных пунктов следует, что в соответствии с требованиями Закона органы местного самоуправления обязаны организовать принятие и выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, в том числе на долгосрочную перспективу [9, 12].

Организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования муниципальными образованиями производится в целях предоставления указанных данных документов органам государственной власти.

Целей определения оценки итогов социально-экономического развития со стороны органов местного самоуправления или органов государственной власти Законом не устанавливается [14, стр.60].

В целях соответствия закрепленным Конституцией Российской Федерации положениям о том, что основой местного самоуправления являются законодательно установленные формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления, Законом 131-ФЗ так же устанавливается необходимость доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования. В этом случае, так же, вопросы определения и обсуждения оценки социально-экономического развития муниципального образования оставлены на усмотрение органов местной власти [11,13].

Реализация целей государственной экономической политики, которые заключаются не только в преодолении технологической отсталости, но и в достижении технологического лидерства российской экономики, в повышении темпов и обеспечении устойчивости экономического роста, увеличении реальных доходов населения, невозможно без осуществления такой функции государства в экономической сфере, как стратегическое планирование [4], [7].

Данную функцию относят к основным функциям государства. В настоящее время функция стратегического экономического планирования реализуется государством посредством значительного объема нормотворчества. В систему стратегического государственного планирования входят правовые акты различного правового статуса, соподчиненности, периода действия.

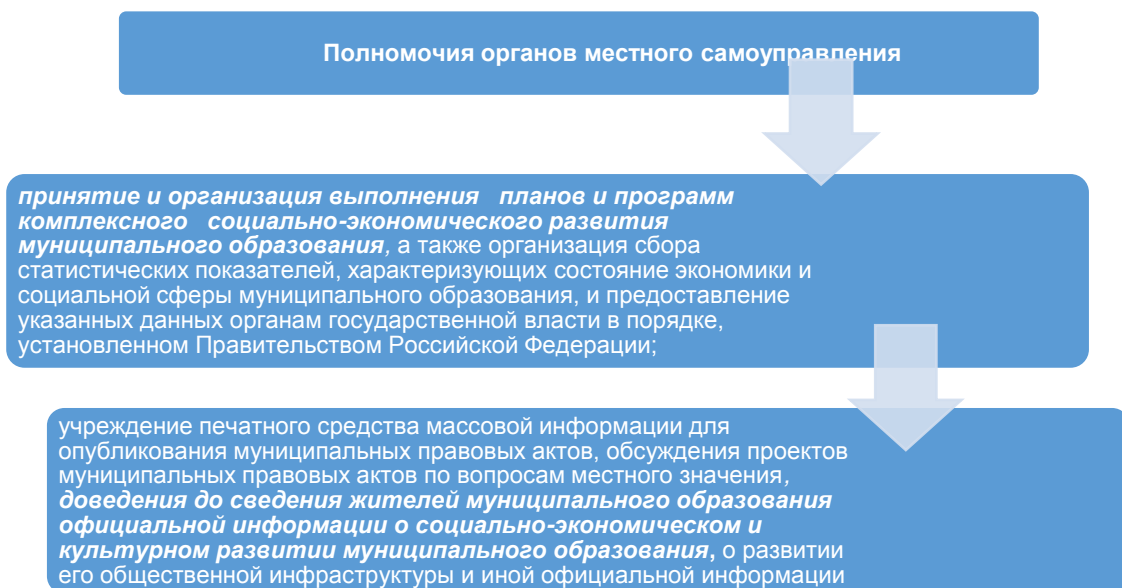


Рисунок 2 – Полномочия органов местного самоуправления

Правовой основой стратегического планирования в настоящее время является принятый в июне 2014 года Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Он устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования, координации государственного и муниципального стратегического управления, и бюджетной политики [1], [3].

Вновь принятым Законом о стратегическом планировании установлен более обширный перечень документов в сфере стратегического планирования по следующим видам деятельности в рамках стратегического планирования: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определено, что к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальная программа.

Одним из последних нормативно-правовых документов в системе стратегического планирования, в том числе и на уровне муниципальных образований, является Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015г. № 832 «Об утверждении структуры и порядка присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования». Начало действия данного документа - 21.02.2016г. [5], [8].

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016г) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в перечне полномочий муниципальных образований не содержит полномочий по осуществлению стратегического планирования. Поэтому по

данным Минэкономразвития России планируется инициировать внесение изменений в ряд федеральных законов, в том числе и в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ в целях обеспечения согласованности законодательства Российской Федерации с нормами Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В частности, предлагается совершенствование Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части наделения муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) полномочиями по осуществлению стратегического планирования и разработке документов стратегического планирования.

Практическое применение, хотя и кратковременное, Федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» выявило неопределенность некоторых его положений. Так, данный закон не устанавливает четкой взаимосвязи между прогнозом социально-экономического развития на долгосрочный период и стратегией применительно к муниципальному уровню планирования. Правовое регламентирование не дает четкого ответа на вопрос об очередности формирования данных видов плановых документов. Поиски ответа на данный вопрос предпринимаются исследователями в сфере стратегического планирования.

Так, Фондом «Институт экономики города» разработаны Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне, где отмечается: «Возможен подход, при котором в первую очередь определяются общие параметры (целевые ориентиры) стратегии, и затем в соответствии с ними разрабатывается прогноз. Однако оптимальным и в наибольшей степени соответствующим сложившейся практике стратегического планирования представляется подход, в соответствии с которым разработка прогноза на долгосрочный предшествует разработке стратегии».

На уровне субъектов Российской Федерации система стратегического планирования разрабатывается в соответствии с собственной трактовкой требований федерального законодательства. Так, система стратегического планирования Орловской области в рамках реализации Федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» выглядит следующим образом (рисунок 3).



Рисунок 3 – Система стратегического планирования Орловской области

Исходя из данной схемы муниципальный уровень стратегического планирования включает в себя разработку муниципальных программ, плана мероприятий по реализации стратегии, разработку долгосрочного прогноза, на основании данных среднесрочного и бюджетного прогнозов и разработку стратегии. При этом исключается составление программ социально-экономического развития муниципальных образований.

В отношении требований к структуре и содержанию документов стратегического планирования муниципальных образований Федеральным законом № 172-ФЗ применен принцип минимального вмешательства, то есть, таких требований не установлено. Поэтому одним из составляющих успеха стратегического планирования на муниципальном уровне является творческий подход с использованием разработок исследователей в этой сфере. Публикации, посвященные различным аспектам стратегического планирования, можно встретить практически во всех экономических журналах и изданиях по менеджменту.

Государственное стратегическое планирование - это процесс формирования долгосрочных приоритетных целей поступательного развития каждой экономической системы в рамках национального правового поля и национальной экономической системы посредством реализации управленческих функций уполномоченных органов государственного и муниципального уровня власти в форме разработки системы согласованных планов и прогнозов, оценке их соответствия общегосударственной социально-экономической политике [10].

Обращение к результатам научных исследований позволяет получить определенную ясность в вопросах содержания понятий «стратегическое планирование» применительно к уровню муниципальных образований. Стратегическое планирование в приложении к деятельности органов местного самоуправления, рассматривается как деятельность, которая связана с формированием целей и задач развития на долгосрочную перспективу, обоснованием набора и очередности осуществления мероприятий, а также разработкой механизма их практической реализации.

Результатом реализации стратегических планов развития должно стать комплексное социально-экономическое развитие, что подразумевает развитие всех сфер жизнедеятельности муниципального образования с направленностью на получение результата в виде улучшения сферы жизнедеятельности населения.

Комплексное социально-экономическое развитие является результатом развития основных сфер хозяйства муниципального образования. В непосредственном ведении органов местного самоуправления находятся городское хозяйство, отрасли социальной сферы в пределах компетенции данных органов, местный бюджет, муниципальное имущество. В целях влияния на отрасли производственной сферы необходимо применение инструментов косвенного влияния, таких, например, как создание стимулирующих условий. Такие подсистемы, как внешнеэкономическая деятельность, законодательная власть, правоохранительные органы, не находятся в сфере влияния органов местного самоуправления, поэтому не являются объектами управления в целях стратегического планирования.

Если рассматривать процесс стратегического планирования социально-экономическим развитием муниципального образования как управленческую деятельность, то можно определить ее как совместную деятельность органов местного самоуправления, местного сообщества, населения и других заинтересованных сторон, которая направлена на создание и усиление положительных тенденций развития муниципального образования путем комплексного развития всех аспектов жизнедеятельности, на которые возможно оказывать влияние с использованием имеющегося потенциала и с акцентом на отдельные сферы, которые должны стать «локомотивами» этого развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Базарнова О.А., Полянин А.В., Суровнева А.А. Три основные модели в сфере современного антикризисного управления // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2015. № 5 (46). С. 184-187.
2. Докукина И.А. Процесс моделирования инновационного кластера в условиях стратегического управления // Закономерности и особенности функционирования экономики РФ как системы взаимодействующих регионов: Материалы региональной научной конференции молодых ученых . 2015. С. 49-51.
3. Докукина И. А., Полянин А.В., Попова О.В. Формирование механизма управления развитием предпринимательства в условиях создания свободной экономической зоны // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2015. № 5 (46). С. 196-199.
4. Докукина И.А. Основные направления создания благоприятного инновационного климата // Новая наука: От идеи к результату. 2016. № 2-1 (66). С. 62-64.
5. Лебедев В.М., Докукина И.А. Формирование механизма реализации публичного управления по результатам // Экономика и предпринимательство. 2016. № 6 (71). С. 609-613.
6. Лебедев В.М., Астафичева Е.Ю., Полянин А.В. Взаимосвязь публичного управления и корпоративного менеджмента // Фундаментальные и прикладные исследования в области экономики и финансов международная научно-практическая конференция: материалы и доклады. 2015. С. 196-198.
7. Макарова Ю.Л., Полянин А.В. Специализированные технологические центры как экономическая основа развития инфраструктуры предпринимательской деятельности // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 2 (38). С. 157-162.
8. Полянин А.В. Видово-факторная сущность экономического роста региона // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 25. С. 17-21.
9. Полянин А.В., Докукина И.А., Макарова Ю.Л. Программно-целевой подход развития технической инфраструктуры растениеводства Орловской области // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 1. С. 162-168.
10. Полянин А.В., Докукина И.А., Макарова Ю.Л. Формирование стратегии управления развитием инфраструктурного обеспечения промышленных предприятий // Экономика и предпринимательство. 2016. № 7 (72). С. 678-682.
11. Полянин А.В. Концептуальная модель региональной инновационной системы // Фундаментальные и прикладные исследования в области экономики и финансов Международная научно-практическая конференция: материалы и доклады. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Орловский филиал). 2015. С. 10-13.
12. Dokukina I. A. Management of technological innovation processes in an organization on the basis of cost approach // Вестник Орловского государственного аграрного университета. 2014. Т. 46. № 1. С. 65-70.
13. Makarova Y.L., Polyenin A.V. Formation of the business environment in the agricultural sector // Вестник Орловского государственного аграрного университета. 2015. Т. 53. № 2. С. 78-87.
14. Polyenin A.V., Dokukina I.A. Implementation of strategic management in agricultural organizations: problems and prospects // Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences. 2016. Т. 55. № 7. С. 54-61.
15. Polyenin A.V., Popova O.V., Dokukina I.A. The use of criterion-oriented approach for evaluation of economic efficiency of agricultural organization's business activity // Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences. 2016. Т. 56. № 8. С. 145-151.