

*Портнягина Е.В., д. полит. наук, доцент кафедры «правоведения,  
государственного и муниципального  
управления»*

*Омского государственного педагогического университета*

*Россия, г. Омск*

*Бушуева Т.В студентка*

*Омского государственного педагогического университета*

*Россия, г. Омск*

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

*Аннотация:*

В статье рассматриваются особенности стратегического планирования муниципальных образований. Автор определяет содержание стратегического плана развития муниципального образования и особенности его построения. Приводится последовательность действий для построения эффективного плана комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Сделаны выводы относительно разработки стратегического плана муниципального развития.

*Ключевые слова:* стратегия, стратегическое развитие, муниципальные образования, методы стратегического планирования, реализация стратегического плана.

Portnyagina E. V., D.

polit. associate Professor of the Department of law,  
state and municipal administration"

Omsk state pedagogical University

Omsk, Russia

Bushueva, T., a student

Omsk state pedagogical University

Omsk, Russia

## THEORETICAL ASPECTS OF PLANNING THE ACTIVITIES OF MUNICIPALITIES

Annotation:

The article discusses the features of strategic planning of municipalities. The author defines the content of the strategic plan for the development of the municipality and the features of its construction. The sequence of actions for building an effective plan for the integrated socio-economic development of the municipality is given. Conclusions are drawn regarding the development of a strategic plan for municipal development.

Keywords: strategy, strategic development, municipalities, methods of strategic planning, implementation of the strategic plan.

Актуальность статьи обусловлена изменениями, происходящими в социально-экономической сфере, как в целом Российской Федерации, так и в ее субъектах. При разработке стратегий часто наблюдается бессистемное автоматическое перечисление всех базовых подходов и приемов, используемых в зарубежной практике, без их упорядочения и осмысления. Это ситуация объясняется сложностью восприятия и адаптации самих методов управления. Эффективное функционирование российского рынка, сглаживание чрезмерных территориальных диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов и поддержание их сбалансированного развития становятся приоритетными аспектами модернизации российской экономики и ее устойчивого роста.

Стратегическое планирование является инструментом, с помощью которого формируется система целей функционирования хозяйственной системы, определяются подходы по достижению заданных показателей деятельности и объединяются усилия всех субъектов управления. Основная цель планирования заключается, прежде всего, в обеспечении оптимальных возможностей для эффективной хозяйственной деятельности, прибыльности, конкурентоспособности, а также контроля и оперативного управления

финансовыми ресурсами. Стратегическое планирование одновременно решает преактивные (упреждающие) и реактивные (адаптирующиеся) задачи. То есть задачи осуществляются сверху вниз путем оптимизации решений, с учетом будущих изменений и основываются на анализе и экстраполяции прошлого опыта в текущем контексте.

В стратегическом планировании важное место отводится анализу перспектив, выяснению тех тенденций, опасностей, возможностей, а также отдельных чрезвычайных ситуаций, которые способны изменить сложившиеся тенденции. Ключевыми моментами стратегического планирования являются разработка высшим руководством стратегии, подкрепленный исследованиями и фактическими данными грамотно составленный, гибкий (для возможности изменения) стратегический план, а также польза и способность к успеху с низкими затратами на реализацию мероприятий.

Основные методологические приемы теории стратегического планирования разработаны в трудах Ф. Абраме, И. Ансоффа, М. Портера, Г. Хамела, Р. Каплана и Д. Нортон, Г. Штейнера, А. Томпсона, В. Н. Буркова, В. А. Ирикова, Б. З. Мильнера, С. П. Никанорова. По нашему мнению, в методологическом аспекте особое место занимают матричные инструменты стратегического анализа, сформированные изначально как прикладные программные продукты компаниями BostonConsultingGroup, McKinsey, Arthur D. Little.

Таким образом, проанализировав основные методы и подходы теории стратегического планирования, мы пришли к выводу, что инструменты стратегического планирования были разработаны преимущественно для применения в бизнес-планировании и использовались для выявления слабых и сильных сторон и оценки потенциальных возможностей, что способствовало продвижению успешных направлений и страховало от возможных проблем и рисков. Принципы и идеи долгосрочного планирования вслед за развитием прогнозирования и индикативного

планирования на государственном уровне, необходимости определять перспективы на основе альтернативных вариантов дальнейшего развития бизнеса хозяйствующими субъектами, ориентирования на изменяющиеся рыночные и финансово-экономические перспективы, были применены к стратегическому управлению и «перешли» на региональный уровень.

Как отмечала автор Печкина Е.В. в своей работе «Методы и инструменты стратегического планирования регионального развития» разработку стратегического плана развития региона следует представить в виде последовательности следующих аналитических процедур и управленческих решений: актуализация проблемы социально-экономического развития региона, определение потребности в разработке стратегического плана; формирование цели и задач развития региона, системы показателей для оценки достигнутого уровня развития, детализация управленческих решений и информационное обеспечение процесса разработки плана; анализ воздействия внешних и внутренних факторов на состояние региона, выявление приоритетных направлений развития и потенциальных межрегиональных связей и взаимозависимостей, оценка возможных угроз и рисков; изучение ресурсного потенциала развития региона, определение критериев оценки текущего состояния и возможных ограничений; использование имеющихся и создание новых местных преимуществ, формирование моделей изменений, разработка альтернативных сценариев; выбор стратегии развития, разработка концепции и первоочередных мероприятий; разработка плана, программ, проектов и индивидуальных мероприятий осуществление стратегии; оценка эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения.

Последовательное проведение данных этапов позволит изучить макроэкономические характеристики, межрегиональные связи, получить представление о текущем положении региона по уровню его социально-экономического развития, выбрать и обосновать одно из перспективных

стратегических направлений модернизации и роста региональной экономики, разработать организационно-экономические мероприятия по реализации управленческих решений и ключевые индикаторы достигнутых результатов. Важным фактором стратегического управления является технология его реализации.

Стратегическое управление представляет собой сложную социально-экономическую систему и осуществляется комплексом экономических, организационно-распорядительных, социально-психологических методов. Под методом стратегического планирования понимаются конкретные приемы, способы, инструменты для решения управленческих задач. На каждой из стадий следует использовать систему методов, выполняющую роль информационного обеспечения процесса, устанавливающую принципы и критерии выполнения требуемой функции и обеспечивающую логическое завершение каждого этапа и функции в целом. В стратегическом планировании необходимо использовать различные методы и инструменты экономических исследований. Использование структурирования целей по иерархическому признаку позволяет распределить элементы программ и планов развития по уровням системы и ранжировать отдельные элементы с учетом достигнутых результатов.

Для обоснования аналитической части стратегического плана и поиска источников роста экономики региона, увеличения инвестиционной привлекательности целесообразно проводить тщательный анализ происходящих на территории экономических процессов. При этом используемые методы социально-экономического анализа, построение графических, сетевых и синергетических моделей позволят всесторонне изучить внутренние связи и зависимости хозяйственных процессов в экономике региона и выявить перспективные тенденции развития.

Стратегическое планирование представляет собой гибкий движущийся механизм, состоящий из совокупности долго-, средне- и краткосрочных программ и проектов. Именно особенность оперативно реагировать на

полученные результаты, адаптировать цели и корректировать направления дальнейшего развития, что в конечном итоге повышает прогнозируемую точность воздействия, обеспечивает контроль всего управленческого процесса. Мы считаем, что постановка целей стратегического управления развитием региона позволит разработать рабочую программу действий, и осуществлять постоянный мониторинг социально-экономического состояния, проводить сравнение данных мониторинга с целями и критериями регионального развития, оценивать эффективность и результативность принятых мер.

Системное измерение, изучение и оценка влияния факторов на результаты экономической деятельности на каждом цикле проводится с использованием приемов и способов экономического, стратегического анализа, зарекомендовавших себя в бизнес-практике и широко используемых в стратегическом менеджменте, такие как SWOT-анализ, конкурентный анализ по модели пяти сил М. Портера, диаграмма Омаэ, анализ ресурсов и конкурентный анализ, модель жизненного цикла производства и конкурентных позиций ADL/LS, портфельный стратегический анализ, матрица развития И. Ансоффа. На сегодняшний день, оценка текущего состояния региона проводится с помощью расчетно-аналитических методов, что позволяет определить потребности рынка, производственные возможности, уровень инвестиционной активности, ресурсный потенциал. Постоянное соответствие действий и возможностей рыночному предложению является решающим фактором воплощения стратегии в жизнь.

Экономико-математические методы программирования, система сбалансированных показателей, модели теории игр и теории массового обслуживания позволяют комплексно оценить и сравнить производственные возможности при имеющихся в регионе материальных, трудовых, природных, инновационных ресурсах, обеспечивают финансовую составляющую проектов и согласованность взаимосвязанных показателей.

Использование существующих методов системного анализа и синтеза, стратегического планирования, позволит осуществить мониторинг текущего экономического, социального, научно-технического, финансового, экологического состояния региона, а также получить достоверное и целостное представление о развитии системы, сформировать прогноз будущего состояния с ориентиром на достижение целей социально-экономической безопасности управляемой системы.

Исходя из разработок современных отечественных исследователей, мы предлагаем ввести мониторинг социально-экономического состояния муниципального образования. В данном случае, мониторинг социально-экономического состояния муниципального образования может рассматриваться как способ обеспечения сферы управления информацией, необходимой для принятия управленческих решений. Конечным результатом данного мониторинга будет являться стратегическое планирование территории. В процессе социально-экономического мониторинга будет даваться количественная оценка экономического потенциала муниципального образования, состояния технической инфраструктуры, а также уровня жизни населения. По ходу проведения мониторинга факторы должны не просто описываться, а подвергаться анализу с точки зрения влияния на социально-экономическое развитие муниципалитета. Мы считаем, что такой мониторинг может использоваться в каждом муниципальном образовании, с целью обеспечения информацией для принятия управленческих решений, а также по данным мониторинга будет осуществляться стратегическое планирование территории и определяться эффективность управленческих решений муниципального образования. Важным фактором построения эффективной экономики, способствующей устойчивому развитию муниципального образования, является эффективное управление.

Вопросам реализации стратегии, зачастую, уделяется недостаточное внимание. Однако именно выполнение стратегий, концепций и прочих

документов планирования и прогнозирования социально-экономического развития муниципальных образований остается важным вопросом. Сложившаяся нестабильная экономическая, финансовая и геополитическая ситуация обуславливает необходимость уточнения приоритетов социально-экономического развития на всех уровнях управления Российской Федерации.

Разработка стратегических программ и планов невозможна без использования системы показателей, которая должна быть гибкой, адаптивной, способной отражать все изменения в состоянии объекта планирования.

Целевые программы развития требуют комплексного управленческого решения, предполагающего централизацию имеющихся организационных, производственных и финансовых ресурсов и координацию действий всех участников процесса. Для оценки результативности методологических подходы стратегического планирования мы предлагаем использовать комплекс специальных индикаторов. Экспертная оценка при изучении ключевых проблем перспективного развития реального сектора экономики, рынка труда, состояния финансовой системы и банковского сектора, изучения показателей ВВП, индексов промышленного развития, объема инвестиций, уровня безработицы необходима в силу использования при планировании неполной, косвенной информации, подверженной большому риску изменений в долгосрочном периоде. На стадии контроля и оценки полученных результатов мероприятия стратегического аудита необходимо проводить всеобъемлющий или выборочный контроль ключевых направлений, так как своевременное реагирование на отклонение от заданных показателей и эффективное управление рисками обеспечивает принцип взаимосвязи и последовательное выполнение этапов программы.

Различия между корпоративным планированием и формированием стратегического плана развития региона мы видим в постановке целей, задач и практике применения, которые, безусловно, требуют серьезной адаптации

выработанных теоретических положений. Тем не менее, сходство ключевых направлений, удовлетворение существующего спроса на услуги и поиск средств для предоставления лучших услуг в будущем, позволяет использовать огромный опыт коммерческих структур в разработке и реализации стратегий. Стратегия отдельного региона, содержащая научно-обоснованную систему целей во многом уникальна и неповторима.

Процесс планирование развития региона находится в постоянном движении от долгосрочного плана развития до тактических, текущих решений. Этот непрерывный цикл позволит на методологически обоснованной и проработанной практической базе оперативно решать текущие задачи стратегического управления, осуществлять поиск самостоятельных путей модернизации экономики, внедрять инновационные решения и индивидуальные, характерные для региона приоритетные направления развития. Выше изложенное, позволяет нам обобщить те методы и инструменты, которые чаще всего используются в процессе стратегического планирования.

Четкий контур стратегического планирования на уровне муниципальных образований является неотъемлемой частью эффективного развития региона, чтобы обеспечить результативность стратегии развития области, следует организовать процесс стратегического планирования на «низовом уровне», то есть в муниципальных образованиях. Организация процесса грамотного стратегического планирования именно на уровне муниципальных образований, а также оперативное решение сложных задач, возникающих с отсутствием финансовых средств, кадровых и организационных ресурсов с использованием программно-целевого метода – составляет единый механизм для решения сложившихся проблем организационно – методологического характера и успешного социально – экономического развития региона.

**Использованные источники:**

1. Федеральный закон № 131 от 06.10.2003 (20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Электронные данные. – 2020. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

2. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. (31.07.2020) – Электронные данные. – 2020. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70684666/>

3. Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 N 132 (ред. от 07.09.2018) "Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации" // Собрание законодательства РФ, - 2014, - N 26, ст. 3378; 2016, N 26, ст. 3879

4. Абрамов Р.А. Стратегия перспективного развития муниципальных образований России: теория и практика реализации / Абрамов Р.А., Лукьянова М.Н. // Менеджмент в России и за рубежом. – 2015. – № 4. – С. 27-34.

5. Бережнов Г. В. Стратегия позитивного и креативного развития предприятия: учебник для использования в учебном процессе образовательных учреждений, реализующих программы высшего образования по направлениям подготовки "Экономика" и "Менеджмент" (уровень магистратуры) / Г. В. Бережнов, В. В. Дергунов. - Изд. 2-е, доп. - Москва: Дашков и К°, 2018. - 690 с

6. Евланов В.Л. Стратегическое планирование на муниципальном уровне [Электронный источник]// Бюджет. 2017. № 12. URL: <http://bujet.ru/article/334394.php>

7. Зотов В.Б., Милькина И.В. Стратегическое планирование в муниципальном образовании: проблемы и повышение эффективности/ Муниципальная академия/ 2020. С. 122-126.

8. Печкина, Е. В. Методы и инструменты стратегического планирования регионального развития / Е. В. Печкина. — Текст:

непосредственный // Вопросы экономики и управления. — 2016. — № 4 (6).  
— С. 78-80.

9. Савкина Р.В. Планирование на предприятии: учебник: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки "Экономика" / Р. В. Савкина. - Москва: Издательско-торговая корпорация "Дашков и К°", 2017. - 319 с.

10. Трусевич Е.В., Дубровина М.А., Ефремова О.В. Муниципальные целевые программы: проблемы внедрения и направления совершенствования // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2019. № 1 (35). С. 80–84

11. Хохлова Н.С. К вопросу о процедурах... / Проблемы социально-экономического развития Сибири. /2020 № 2 с. 87-98