

ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Шевандрин А.В.

ФГАОУ ВПО «Волгоградский государственный университет», Волгоград, Россия (400062, г. Волгоград, пр. Университетский, 100), e-mail: shevandrin@mail.ru

В статье обобщены основные проблемы организации системы стратегического планирования и управления развитием в муниципальных районах Волгоградской области. Показана актуальность разработки стратегий на муниципальном уровне управления, определен уровень субъекта стратегического планирования в системе органов местного самоуправления. Представлена существующая схема системы стратегического планирования социально-экономического развития Волгоградской области: выделены уровни организации, виды разрабатываемых и утверждаемых документов, периоды планирования. Проводится обзор практики разработки и структуры действующих стратегий социально-экономического развития муниципальных образований регионов России. Отмечена неготовность перехода муниципальных районов Волгоградской области от текущего и среднесрочного планирования к разработке долгосрочных стратегий собственного развития. Предложены практические рекомендации по формированию системы стратегического планирования и управления развитием муниципальных районов Волгоградской области.

Ключевые слова: муниципальные образования, стратегия, долгосрочное планирование, органы местного самоуправления.

ORGANIZATION OF THE STRATEGIC PLANNING AND MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF MUNICIPAL DISTRICTS OF THE VOLGOGRAD REGION

Shevandrin A.V.

Volgograd state university, Volgograd, Russia (400062, Volgograd, Universitetsky Ave., 100), e-mail: shevandrin@mail.ru

The paper summarizes the main problems of the organization of strategic planning in the municipal district of the Volgograd region. The urgency to develop strategies at the municipal level, determine the subject of strategic planning in the system of local government. Presented the existing scheme of the strategic planning of socio-economic development of the Volgograd region: selected levels of the organization, the types are developed and approved, the period of planning. A review of practices in the design and structure of the existing strategies for social and economic development of the regions of Russia. Marked unwillingness to move the municipal districts of the Volgograd region of the current and medium-term planning for the development of long-term strategies for their own development. Proposed practical recommendations on the formation of the strategic planning and management of development of municipal districts of the Volgograd region.

Keywords: municipalities, strategy, long term planning, local government.

Задачи выработки и реализации стратегии регионального развития сегодня стоят перед каждым субъектом Российской Федерации. В докризисные годы по инициативе Министерства регионального развития Российской Федерации более 60 субъектов страны, включая Волгоградскую область, и несколько десятков городов разработали и утвердили собственные стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. В этих стратегиях были учтены системные меры по достижению поставленных целей и особенности регионов или городов.

Основным уровнем территориальной организации социально-экономического пространства региона являются административно-территориальные образования, имеющие

органы местного самоуправления с закрепленными за ними властными полномочиями, компетенциями и обязанностями решения социальных и хозяйственных вопросов местного значения. В этих условиях определяющим фактором успешной разработки и реализации стратегии социально-экономического развития региона является использование потенциала хозяйственной самоорганизации муниципальных образований. Стратегические направления развития региона должны быть детализированы в виде стратегических мероприятий и действий муниципальных образований по достижению целей и задач стратегии. И наоборот, стратегия региона должна, опираясь на стратегии муниципалитетов, обобщать выработанные органами местного самоуправления задачи, видеть полную картину их развития и, в случае необходимости, корректировать долгосрочные планы, показывать муниципальным образованиям их стратегическую роль и место в различных процессах и устройстве субъекта федерации. Формирование указанных отношений регионального и муниципального стратегического планирования позволит обеспечить построение эффективного механизма реализации стратегии социально-экономического развития региона.

Стратегическое управление муниципальным образованием как проблема научного исследования в целом является новой для экономической науки, что обуславливает отсутствие методических рекомендаций и общепринятых научных подходов к разработке стратегий. Основу методологического фундамента составляют теории западных специалистов или научные публикации российских ученых на основе индивидуальной практики разработки стратегических планов и программ конкретных российских городов [2].

Основные параметры управления социально-экономическими процессами в муниципальных образованиях определяет ФЗ № 131 от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В законе предусмотрены самостоятельность муниципалитетов в формировании программ и планов социально-экономического развития и местных бюджетов, возможность осуществления муниципальных заимствований и межмуниципального сотрудничества, закрепление собственной доходной базы муниципальных образований в виде местных налогов и доли регулируемых налогов.

Система стратегического регионального планирования обязательно должна учитывать количественно-структурное многообразие муниципальных образований. Например, в составе Волгоградской области 491 муниципальное образование: 6 городских округов, 33 муниципальных района, 29 городских поселений, 423 сельских поселения. Несмотря на то что все муниципальные образования обладают определенной степенью хозяйственной самостоятельности, проявляющейся в наличии муниципального имущества, собственных средств (бюджета) и закрепленных полномочий, рассматривать все органы местного самоуправления в качестве субъектов стратегического планирования не целесообразно.

Сельские поселения и часть городских поселений, не обладая достаточным кадровым обеспечением административного аппарата и значительной собственной доходной базой местного бюджета, могут, как и в случае вопросов местного значения, передавать эту функцию более крупным муниципальным образованиям, в административном подчинении которых они находятся. Представляется достаточным уровень городских округов и муниципальных районов в иерархии стратегического планирования социально-экономического развития региона.

Городские округа, обладая более значительной экономической и административной базой, как правило, уже имеют сложившуюся практику планирования долгосрочного социально-экономического развития. В Волгоградской области 5 из 6 городских округов уже имеют или в настоящий момент разрабатывают собственные долгосрочные стратегии развития, в то же время муниципальные районы области пока в этом процессе не задействованы.

Система стратегического планирования социально-экономического развития Волгоградской области представлена на рис. 1.

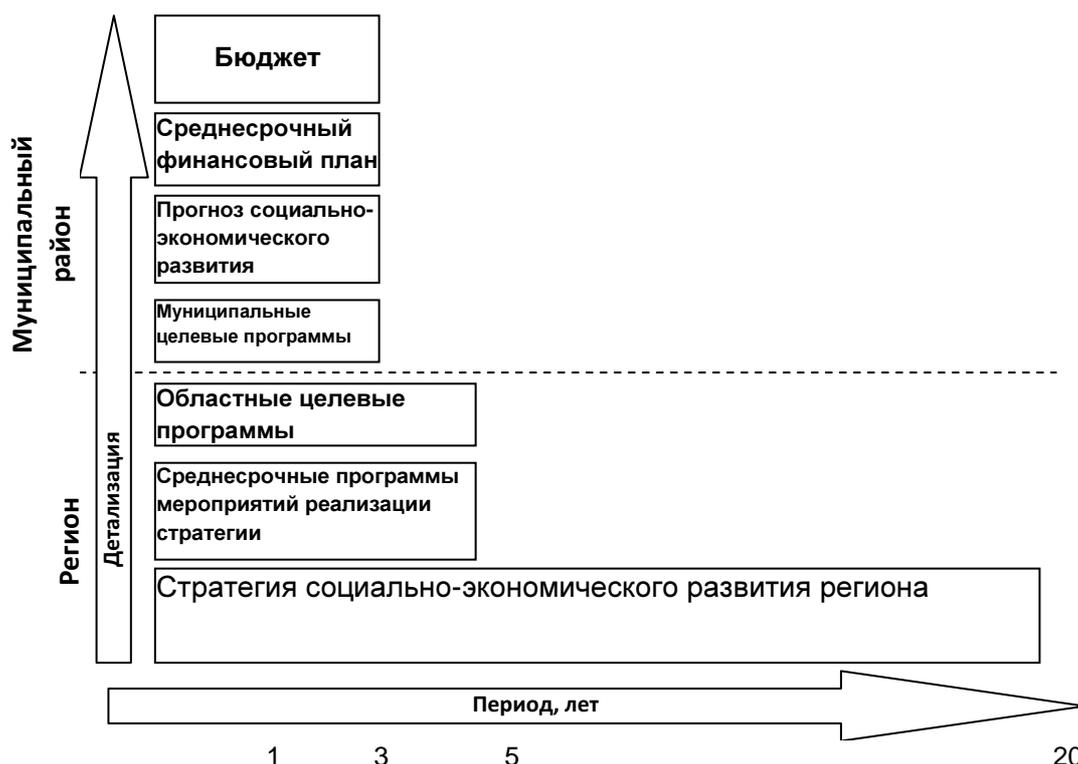


Рис. 1. Система стратегического планирования социально-экономического развития Волгоградской области.

В Волгоградской области утверждена Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года (Закон Волгоградской области № 1778-ОД от 21.11.2008 «О стратегии социально-экономического развития Волгоградской области»). Система

стратегического планирования в Волгоградской области включает: среднесрочные программы социально-экономического развития региона и муниципальных образований, целевые программы, прогнозирование, планирование и мониторинг процессов, происходящих в регионе. Главной целью Стратегии является создание условий для увеличения продолжительности жизни людей, прироста населения за счет повышения его благосостояния, уменьшения бедности (рост денежных доходов населения, сокращение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума) на основе динамичного и устойчивого экономического роста.

В Стратегии определены следующие направления развития муниципальных образований:

1) развитие научно-технического и образовательного потенциала крупных городских агломераций с высоким качеством среды обитания и человеческим потенциалом, динамичной инновационной и образовательной инфраструктурой;

2) формирование территориально-производственных кластеров, ориентированных на высокотехнологичные производства в приоритетных отраслях экономики;

3) формирование территориально-производственных кластеров, ориентированных на глубокую добычу и переработку сырья, производство энергии с использованием современных технологий (механизированных, ресурсосберегающих и экологических, нетрудоемких);

4) образование и развитие туристско-рекреационных зон с высоким уровнем оказания услуг сервиса на территориях с уникальными природно-климатическими условиями;

5) развитие крупных транспортно-логистических и производственных узлов в рамках формирования опорной национальной транспортной сети, обладающей необходимым потенциалом пропускной способности и обеспечивающей целостную взаимосвязь центров экономического роста;

6) значительное снижение внутрирегиональной дифференциации в уровне и качестве социальной среды и доходах населения, сближение стандартов жизни между регионом, крупными и малыми городами, городским и сельским населением;

7) сохранение культурного многообразия, традиционного уклада жизни и применение особых мер социальной поддержки населения сельской местности.

Следует отметить, что задачи, стратегические направления и целевые ориентиры Стратегии не имеют детализации относительно вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов.

Среднесрочные программы мероприятий реализации стратегии и отраслевые областные целевые программы Волгоградской области закрепляют участие муниципалитетов в конкретных мероприятиях с указанием ожидаемых результатов, передаваемых полномочий и условий финансирования.

В Волгоградской области на муниципальном уровне можно выделить четыре основных вида социально-экономического планирования.

1. Бюджетное планирование – составление проекта бюджета и перспективного финансового плана. К бюджетному планированию также относят составление документов финансового обоснования, таких как план капитального строительства за счет бюджетных средств, программа муниципальных заимствований, программа приватизации муниципального имущества.

2. Социально-экономическое планирование – составление среднесрочного прогноза социально-экономического развития муниципального образования и подготовка паспорта муниципалитета (также содержит прогнозные значения). Результаты социально-экономического планирования являются базой формирования местного бюджета и основанием для разработки муниципальных целевых программ.

3. Среднесрочное планирование решения задач территориального развития – разработка муниципальных целевых программ для решения конкретных социальных и хозяйственных задач муниципалитета (например, развитие малого бизнеса, привлечение инвестиций, повышение доступности услуг здравоохранения, профилактика правонарушений и т.п.).

4. Территориальное планирование – подготовка документов, имеющих долгосрочные ориентиры освоения территории муниципалитета, таких как генеральный план, правила землепользования и застройки и прочие документы функционального зонирования.

В настоящее время многие муниципальные образования переходят от текущего и среднесрочного планирования к разработке долгосрочных стратегий собственного развития. Это обусловлено законодательным закреплением предметов ведения, прав и полномочий органов местного самоуправления, необходимостью повышения эффективности их деятельности (также имеющей законодательно закрепленную структуру количественной оценки [4]) в условиях ограниченных ресурсов и значительного влияния внешней среды.

Разработчики стратегий муниципальных образований указывают, что под стратегией они понимают документально выраженное общественное согласие о представлении будущего социально-экономического состояния территории, приоритетах, ресурсах и

механизмах, используемых органами местного самоуправления для приближения этого будущего.

Обзор действующих стратегий муниципальных районов показал, что в целом для них характерны все стратегические элементы: наличие миссии, целей, задач; анализ внешней среды; анализ текущего социально-экономического положения территории; SWOT-анализ; выработка сценариев развития; механизм реализации; ресурсное обеспечение; ожидаемые результаты.

Анализ научных публикаций, мнений экспертов и руководителей муниципальных образований [1; 3; 5] позволил выявить следующие проблемы организации системы стратегического планирования на муниципальном уровне.

1. Слабое законодательное регулирование процесса стратегического планирования (отсутствие нормативной базы стратегического планирования развития муниципального образования; отсутствие конкретных механизмов, обеспечивающих открытость процесса планирования социально-экономического развития муниципалитета).
2. Отсутствие соответствующих методических рекомендаций по разработке планов и стратегических программ экономического развития и увязка данных программ с процессом бюджетного планирования.
3. Реализация стратегических разработок зачастую сводится к набору мероприятий, уже осуществляемых администрацией.
4. Недостаточная степень вовлечения в процесс разработки стратегии субъектов гражданского общества (граждан, представителей местного бизнеса и некоммерческих организаций).
5. Наблюдается несогласованность программных документов (стратегия, генеральный план, бюджетный план), что обуславливает дублирование предпринимаемых мер, рассеивание финансовых средств и невыполнение программных мероприятий из-за ограниченности ресурсов.
6. Недостаточная квалификация собственных управленческих кадров (у сотрудников администраций отсутствуют должные навыки стратегического управления).

Таким образом, система стратегического планирования муниципальных районов Волгоградской области в настоящий период находится на этапе становления, который с определенными результатами уже прошли многие регионы. В этой связи региональным органам власти необходимо сформировать условия организации эффективных муниципальных систем стратегического управления собственным развитием, к которым можно отнести следующие: определить соотношения федеральной, региональной и местных стратегий социально-экономического развития по способам правового регулирования, по

методам разработки и содержанию; законодательно закрепить статус и перечень муниципальных документов стратегического планирования, определить круг участников этого процесса и их полномочия; разработать комплект методических рекомендаций по организации стратегического планирования развития муниципальных образований; организовать выездные консультации органов местного самоуправления.

Список литературы

1. Дидык В.В. Практика стратегического планирования [Электронный ресурс]. – ИД «Гелион». – Режим доступа: <http://helion-ltd.ru/practice-of-strategic-planning/> (дата обращения: 18.09.2012).
2. Маковкина С.А. Проблематика оценки стратегических планов социально-экономического развития российских городов // Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2009. – № 8. – URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2009/03/13/> (дата обращения: 18.09.2012).
3. Сергеев Л.И., Ключко С.Н. Обобщение проблем формирования стратегий и программ социально-экономического развития муниципальных образований // Балтийский экономический журнал. – Калининград : Изд-во БИЭФ, 2010. – № 1(3).
4. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
5. Юркова С. Муниципальные образования: некоторые проблемы стратегического планирования и управления развитием // Бюджет. – 2008. – № 7. – URL: <http://bujet.ru/article/41769.php> (дата обращения: 18.09.2012).

Рецензенты

Гришин И.А., д.э.н., профессор кафедры менеджмента Волгоградского государственного университета, г. Волгоград.

Петрова Е.А., д.э.н., профессор кафедры экономической информатики и управления Волгоградского государственного университета, г. Волгоград.