

УДК 332.145

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НЕУРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

¹Белякова Г.Я., ²Шевелева Р.Н.¹ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет», Красноярск, e-mail: belyakova.gya@mail.ru;²КТБПОУ «Канский политехнический колледж», Канск, e-mail: kpk-metodkabinet@rambler.ru

Статья посвящена вопросам стратегического управления в муниципальных образованиях неурбанизированных территорий. Эти муниципальные образования значительно отстают по уровню социально-экономического развития от урбанизированных. Здесь наиболее остро проявляются демографические, социальные и экономические проблемы, для решения которых необходимо не только решать текущие задачи, но и ставить долгосрочные, стратегические цели. Однако дефицит кадровых и финансовых ресурсов препятствует созданию эффективных стратегий развития. В целях совершенствования методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления по разработке и принятию стратегий развития предложена методика, основанная на унификации процессов стратегического планирования, включающая типологию муниципальных образований неурбанизированных территорий и типовые модели стратегического планирования. К преимуществам методики можно отнести относительную простоту в реализации; высокий уровень универсальности; возможность дополнительного использования любых методов стратегического планирования в зависимости от возможностей конкретного муниципалитета.

Ключевые слова: муниципальные образования неурбанизированных территорий, стратегии развития, типология муниципальных образований неурбанизированных территорий, типовые модели стратегического планирования, методика формирования стратегий развития муниципальных образований неурбанизированных территорий

METHODICAL APPROACHES TO FORMATION OF DEVELOPMENT STRATEGIES OF MUNICIPALITIES IN RURAL AREAS

¹Belyakova G.Ya., ²Sheveleva R.N.¹Siberian Federal University, Krasnoyarsk, e-mail: belyakova.gya@mail.ru;²Regional State Budgetary Professional Educational Institution «Kansk Polytechnic College», Kansk, e-mail: kpk-metodkabinet@rambler.ru

The article is devoted to strategic management in municipalities of rural areas. These municipal education lagging in terms of socio-economic development from urban. Here are the most acute demographic, social and economic problems whose solution is necessary not only to solve the current problems, but also to set long-term, strategic goals. However, the shortage of human and financial resources constrains the development of effective development strategies. In order to improve methodical support of activity of local governments on the development and adoption of strategies for the development of the proposed method is based on the unification of the strategic planning process, including a typology of municipalities in rural areas and the standard models of strategic planning. The advantages of the approach include the relative ease in implementation; high level of versatility; the possibility of additional usage of any methods of strategic planning depending on the capabilities of the municipality.

Keywords: municipal entity of rural areas, development strategies, typology of municipalities in rural areas, the standard models of strategic planning, methods of formation of strategies of development of municipalities in rural areas

Процессы расселения в России характеризуются, с одной стороны, высоким уровнем урбанизации, формированием агломераций, с другой стороны, наличием самых протяженных в мире неурбанизированных территорий. Муниципальные образования неурбанизированных территорий (МОНТ) значительно отстают по уровню социально-экономического развития от урбанизированных. Для них характерны низкая плотность населения, старение основной массы людей. Проблемы в сфере развития МОНТ являются тормозом социального и экономического развития страны, предопределяют неравномерность социально-экономического состояния регионов и существенную дифференциацию качества жизни населения. Успешное развитие МОНТ во многом

зависит от возможностей и умения местной администрации принимать оптимальные управленческие решения. Все большее приращение в практике муниципального управления находит стратегический подход.

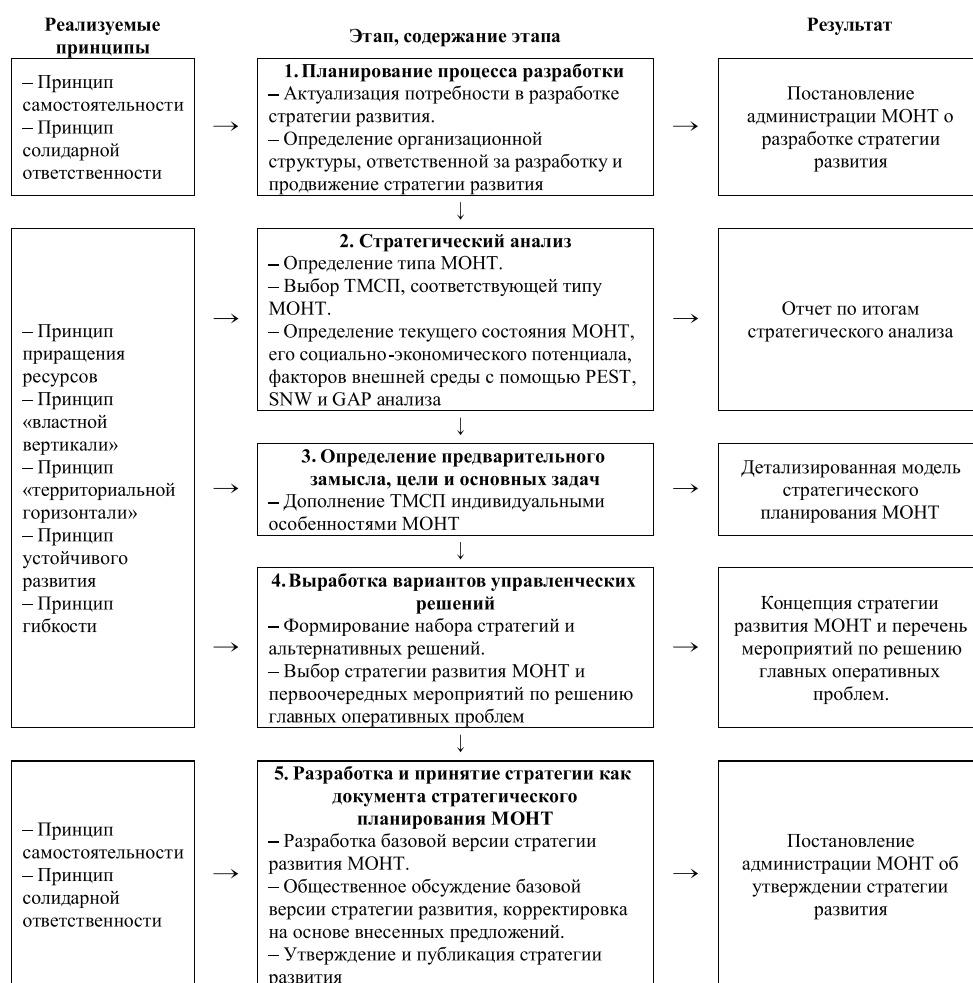
Разработка стратегии социально-экономического развития – задача, требующая привлечения высококвалифицированных специалистов и определенной технологии работы, что зачастую вызывает затруднения в МОНТ в силу дефицита кадровых и финансовых ресурсов. Традиционные схемы разработки стратегии развития муниципальных образований [3, 5], как правило, рассчитаны на крупные города и предполагают наличие в структуре органов местного самоуправления структурных подразделений по стратегическому планированию,

привлечение научной общественности, представителей бизнеса, общественных организаций, различных групп населения. В МОНТ круг специалистов, привлекаемых для разработки стратегии развития, весьма ограничен, а финансовые ресурсы далеко не всегда позволяют привлечь профессиональных экспертов специализированных организаций. В силу вышеперечисленных проблем вопрос формирования стратегий развития МОНТ заслуживает самого пристального и внимательного изучения.

Повышению качества разрабатываемых стратегий в условиях дефицита кадровых и финансовых ресурсов может способствовать унификация процессов стратегического планирования, основанная на следующей типологии МОНТ: МОНТ, расположенные в непосредственной близости от крупных городов, мегаполисов и агломераций, монопрофильные; МОНТ, расположенные в непосредственной близости от крупных городов, мегаполисов и агломераций, многопрофильные; МОНТ удаленно расположенные от круп-

ных городов, мегаполисов и агломераций, монопрофильные; МОНТ удаленно расположенные от крупных городов, мегаполисов и агломераций, многопрофильные [7].

Предложенная типология учитывает особенности социально-экономического потенциала, имеющие важное значение именно для МОНТ (территориальная близость крупных городов, мегаполисов и агломераций; специализация хозяйства) и позволяет разработать типовые модели муниципального стратегического планирования для усовершенствования методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления МОНТ по разработке и принятию документов стратегического планирования для обеспечения устойчивого развития. Предлагаемые в настоящей работе инструменты формирования стратегий развития (типология МОНТ и типовые модели стратегического планирования) позволяют адаптировать существующие методики стратегирования [2, 4, 6] для МОНТ. Модель формирования стратегии развития МОНТ представлена на рисунке.



Модель формирования стратегии развития МОНТ

Разработка стратегии развития МОНТ включает в себя пять значимых этапов, реализация которых позволяет собрать требуемую для принятия решения информацию о социально-экономическом потенциале муниципалитета, сформировать стратегическую систему целей, систему критериев и ограничений, а также систему показателей территориального развития:

1. Планирование процесса разработки.
2. Стратегический анализ.
3. Определение предварительного замысла, цели и основных задач.
4. Выработка вариантов управленческих решений.

5. Разработка и принятие стратегии как документа стратегического планирования МОНТ.

На первом этапе важно определить состав и роли группы стратегического планирования, участники которой должны иметь глубокое понимание принципов и подходов к стратегическому планированию, обладать навыками в области стратегического планирования муниципальных образований. Очень важно, чтобы эти люди (выбранные представители, чиновники из администрации МОНТ, заинтересованные группы граждан) имели представление об общем процессе и могли определить, какая помощь им необходима.

Наиболее активную деятельность по координации разработки стратегии развития осуществляют представители муниципальной исполнительной власти, что соответствует ее целевой и функциональной роли. Однако в процессе стратегического планирования важно обеспечить привлечение к работе всех заинтересованных сторон (представителей бизнеса, общественных организаций, различных категорий граждан, научного сообщества, если есть такая возможность), каждая из которых будет выражать свои цели.

Второй этап разработки стратегии МОНТ – основательный анализ его внутренней и внешней среды, на основе которого дается комплексная оценка уровня социально-экономического развития муниципалитета, выявляется его социально-экономический потенциал.

Особенностью данного этапа в предлагаемой методике является то, что на основании анализа социально-экономического потенциала МОНТ определяется его тип в зависимости от удаленности от крупного города (агломерации, мегаполиса) и отраслевой специфики. Определив тип МОНТ, разработчики стратегии развития могут воспользоваться соответствующей типовой моделью стратегического планирования, что позволяет

задать основной вектор развития. Затем необходимо произвести детализацию типовой модели стратегического планирования с учетом особенностей социально-экономического потенциала конкретного муниципального образования. На данном этапе целесообразно использовать такие эффективные и низкочастотные методы стратегического анализа, как PEST, SNW и GAP анализ.

Стратегический комплексный анализ дает возможность выяснить, обладает ли МОНТ внутренними силами, чтобы воспользоваться внешними возможностями, и существуют ли у него слабые стороны, которые могут усложнить проблемы, связанные с внешними угрозами. Состояние внешней среды МОНТ представляет множество факторов, условно разделяемых на три большие группы: макроэкономическая ситуация в стране; региональные экономические факторы; факторы развития муниципалитета.

Информация по внешней среде всегда должна приниматься во внимание не только на региональном и федеральном, но и на муниципальном уровне. Максимальный уровень эффективности достигается только в том случае, если все вышеперечисленные уровни активно взаимодействуют друг с другом.

Результатом стратегического анализа является отчет, в котором выделены ключевые моменты, на которые местной администрации следует обратить внимание, а также ресурсы, которые доступны на данном этапе или которые следует попытаться получить в будущем. В этом документе отражаются основные проблемы и определяются главные направления социально-экономического развития МОНТ, которые необходимо учитывать при рассмотрении следующих этапов разработки стратегии развития.

Третий этап разработки стратегии МОНТ – этап определения предварительного замысла, целей и основных задач – представляется наиболее важным, поскольку именно здесь принимаются самые важные решения. Такие решения связаны в основном с четырьмя пунктами: видение будущего, миссия, ключевые направления (цели), задачи.

Как правило, очень непросто выразить, каким должно быть будущее МОНТ. Термин «видение» не имеет формального определения и обычно охватывает эволюцию развития муниципального образования, а также то уникальное положение, которое муниципальное образование стремится занять в окружающем мире [1].

Стратегическое видение МОНТ позволяет в максимально сжатой форме определить, каким муниципалитет может стать в определенной точке будущего.

В миссии определяется фундаментальная цель существования (предназначение), а также то, что должно быть сделано для осуществления видения. Формулировка миссии местной администрации, с одной стороны, носит общественный характер и основывается на ее полномочиях, задачах муниципального развития и ожиданиях носителей интересов, с другой стороны, индивидуальна и подходит только тому МОНТ, для которого она разработана.

Опираясь на формулировку миссии, определяется стратегическая цель и строится система целей развития МОНТ. Стратегическая цель в обобщенном виде должна отражать интересы и удовлетворять потребности всех жителей местного сообщества в приобретении тех или иных ценностей материальной и духовной культуры. Каждая цель должна быть разбита на ряд задач, выполнение которых будет оказывать очевидное влияние на работу конкретных подразделений местной администрации.

На четвертом этапе разработки стратегии развития МОНТ на основании построенной модели стратегического планирования и определения миссии, целей и задач развития осуществляется выбор способов и средств реализации поставленных целей, т.е. обоснование возможных альтернатив достижения целей развития данного МОНТ.

Многообразие вариантов реализации стратегического вектора развития муниципалитета предполагает необходимость выбора органами местного самоуправления одной или нескольких возможных альтернатив достижения поставленных целей и задач.

После составления перечня вариантов решения следует переходить к процессу оценки каждой альтернативы, представляющему собой принятие оптимального решения о наилучшем направлении развития МОНТ при заданных ограничениях и условиях будущего.

Наиболее общей оценкой варианта развития является эффективность предполагаемого действия, рассматриваемая как отношение получаемого результата (эффекта) к затратам. Причем важными показателями эффективности являются: бюджетная эффективность (учитывает финансовые последствия осуществления стратегического плана для местного бюджета), социальная эффективность (учитывает

затраты и результаты в связи с осуществлением стратегического плана для местного населения), коммерческая эффективность (учитывает экономические последствия реализации стратегического плана для непосредственных хозяйствующих субъектов экономики поселения) [1].

Если предыдущие этапы разработки управленческих решений выполнены тщательно, альтернативные решения взвешены и оценены, то разработчики стратегии осуществляют выбор стратегии развития муниципалитета с наиболее благоприятными оценками и последствиями, на основе чего формируется Концепция стратегии развития МОНТ и перечень мероприятий по решению главных оперативных проблем.

Завершающим этапом разработки стратегии развития МОНТ является разработка специалистами (с учетом общественного мнения) базовой версии собственноручно документа – стратегии развития МОНТ. На данном этапе проводятся совещания, консультации, «круглые столы», конференции, семинары со всеми, кто заинтересован в разработке стратегии.

После широкого обсуждения в местном сообществе базовой версии стратегии развития муниципалитета, его доработки и согласования скорректированный документ передается на рассмотрение представителю органу муниципального образования.

Утвержденная в установленном законодательством порядке стратегия развития МОНТ становится нормативным документом данного местного сообщества. Одним из важнейших условий реализации предлагаемой методики формирования стратегии развития МОНТ является изменение менталитета органов местного самоуправления, переход от традиционного управления к стратегическому. МОНТ, принявшие идеологию стратегического управления и имеющие стратегию своего развития, приобретают целый ряд управленческих, организационных и имиджевых преимуществ.

В целом предлагаемая в настоящей работе методика формирования стратегии развития МОНТ базируется на принципах, учитывающих особенности МОНТ; отражает основные этапы формирования стратегии развития МОНТ; относительно проста в реализации за счет наличия типовых моделей стратегического планирования, что актуально в условиях кадрового и финансового дефицита МОНТ; обладает высоким уровнем универсальности; построена в логике ресурсного подхода, что

способствует эффективному использованию социально-экономического потенциала конкретного муниципалитета.

Список литературы

1. Егоров Д.Е. Методология формирования стратегии социально-экономического развития сельских поселений // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2009. – № 6(56). – URL: <http://vestnik.sseu.ru/index.php?cnt=1&idv=90>.
2. Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. – СПб.: Наука, 2003. – 235 с.
3. Концептуальные подходы к разработке стратегии развития монопрофильного города / Е.Г. Анимика (рукл. авт. кол.), В.С. Бочко, Э.В. Пешина, П.Е. Анимика; под науч. ред. А.И. Татаркина, М.В. Фёдорова; Урал. гос. экон. ун-т, Ин-т экономики УрО РАН. – Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2010. – 81 с.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития. – М.: Труды ИСА РАН, 2006. – Т. 22. – С. 122–212.
5. Маковкина С.А. Методические рекомендации по совершенствованию системы стратегического планирования социально-экономического развития крупных муниципальных образований РФ // Муниципальная экономика и управление. Вып. № 1(6) март – 2014. – URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2014/01/06>.
6. Селиверстов В.Е. Эволюция категорий и принципов регионального стратегического планирования // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – № 6. – С. 59–79.
7. Шевелева Р.Н. Типология муниципальных образований неурбанизированных территорий как инструмент

формирования стратегий развития // В мире научных открытий. – 2015. – № 7 – С. 3776–3785.

References

1. Egorov D.E. Metodologija formirovanija strategii socialno-jekonomicheskogo razvitija selskih poselenij // Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta. no. 6(56). 2009. URL: <http://vestnik.sseu.ru/index.php?cnt=1&idv=90>.
2. Kolomijchenko O.V., Rohchin V.E. Strategicheskoe planirovanie razvitija regionov Rossii: metodologija, organizacija. SPb.: Nauka, 2003. 235 p.
3. Konceptualnye podhody k razrabotke strategii razvitija monoprofilnogo goroda / E.G. Animica (rukl. avt. kol.), V.S. Bochko, Je.V. Peshina, P.E. Animica; pod nauch. red. A.I. Tatarkina, M.V. Fjodorova; Ural. gos. jekon. un-t, In-t jekonomiki UrO RAN. Ekaterinburg: Izd-vo UrGJeU, 2010. 81 p.
4. Laksin V.N., Shvecov A.N. Obshhegosudarstvennaja sistema strategicheskogo planirovanija territorialnogo razvitija. M.: Trudy ISA RAN, 2006, T. 22. pp. 122–212.
5. Makovkina S.A. Metodicheskie rekomendacii po sovershenstvovaniju sistemy strategicheskogo planirovanija socialno-jekonomicheskogo razvitija krupnyh municipalnyh obrazovanij RF// Municipalnaja jekonomika i upravlenie. Jelektronnaja versija nauchno-informacionnogo zhurnala. Vypusk no. 1(6) mart 2014. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2014/01/06>.
6. Seliverstov V.E. Jevoljucija kategorij i principov regionalnogo strategicheskogo planirovanija // Problemnij analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. 2010. no. 6. pp. 59–79.
7. Sheveleva R.N. Tipologija municipalnyh obrazovanij neurbanizirovannyh territorij kak instrument formirovanija strategij razvitija // V mire nauchnyh otkrytij. 2015. no. 7 pp. 3776–3785.