

АЛГОРИТМ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

А. В. Шарнин

ALGORITHM OF FORMATION OF THE STRATEGIC PLAN OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF A MUNICIPALITY

A. V. Sharnin

Рассмотрен алгоритм стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования. Предложенный алгоритм ставит целью перед субъектом стратегического планирования определение достаточности имеющихся ресурсов для обеспечения социальной составляющей стратегического планирования (социально ориентированный подход).

The paper discusses the algorithm of strategic planning of social and economic development of a municipality.

Ключевые слова: стратегический план, муниципальное образование, алгоритм, самоуправление.

Keywords: strategic plan, municipality, algorithm, self-government.

В основе любого стратегического плана и формируемой на его базе системе планов лежит совокупность взаимосогласованных приоритетных направлений социально-экономического развития, определяемых полномочным уровнем управления. Теоретические исследования и практический опыт позволяют выделить три основных направления стратегического развития муниципального образования в зависимости от приоритетности существующих на территории проблем: экономическое направление, целью которого является рациональное использование ресурсов территории, социальное (удовлетворение интересов местного населения), экологическое (сохранение окружающей среды).

Каждое из представленных направлений имеет право на жизнь на том или ином отрезке времени для конкретного муниципального образования. Однако как показывает отечественный опыт формирования стратегических планов наибольшее предпочтение отдается именно экономическому направлению, в то время как роль экологического и социального развития определяются как совокупность ограничений и сдерживаний для экономического развития территории.

Процесс формирования стратегического плана следует начинать с организационно-подготовительного этапа, который должен определить ответственных лиц, сроки и общий порядок разработки необходимых документов.

Согласно действующему законодательству (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 № 131) [4], решение о разработке стратегического плана должно быть утверждено представительным органом власти муниципальных образований. В муниципальных районах это может быть нормативно-оформленное решение представительного органа власти. Определяющая роль представительного органа власти как инициатора и основного заказчика разработки стратегического плана объясняется следующими обстоятельствами:

– согласно определению местного самоуправления, данному Конституцией Российской Федерации, если не брать во внимание непосредственные формы волеизъявления местного населения, представительные органы

являются основным носителем власти на местном уровне, определяющим муниципальную политику;

– основными распорядителями бюджетных средств также являются представительные органы власти, ими утверждаются объемы и источники финансирования как работ по разработке стратегического плана, так и мероприятий по его реализации (утверждение бюджетов).

После принятия представительным органом решения о разработке стратегического плана администрация муниципального образования подготавливает пакет документов, направленных на организационное обеспечение принятого решения. Данным пакетом документов следует определить:

– разработчика стратегического плана развития муниципального образования;

– структурное подразделение администрации (в рамках текущей организационной структуры или специально созданного для этих целей), которое будет выступать заказчиком по отношению к разработчику и ответственным исполнительным лицом во взаимоотношениях с главой муниципального образования, и представительным органом по вопросам создания стратегического плана;

– сроки, отведенные на разработку тех или иных частей стратегического плана и даты их согласования с соответствующими структурами (подразделениями администрации, главой муниципального образования, представительным органом);

– источники финансирования (статьи бюджета) работ по созданию стратегического плана;

– порядок принятия и оплаты этих работ;

– зоны ответственности сторон, принимающих участие в разработке, согласовании и утверждении результатов работ;

– сроки завершения формирования системы плановых документов и переходу к этапу реализации.

Принцип соблюдения баланса интересов на данном этапе может быть соблюден путем учета в соответствующей документации процедур ознакомления и внесения предложений по содержанию стратегического плана представителями различных местных сообществ (бизнес-структур, научной среды, общественных объединений, жителей) и органов власти (члены админист-

рации и представительного органа власти, представители региональной власти). Также следует учесть возможность привлечения ресурсов (прежде всего административных и трудовых) указанных выше групп к процессу разработки отдельных структурных частей стратегического плана, закрепив соответствующие функциональные обязанности.

Также в рамках организационно-подготовительного этапа предполагается утверждение главой муниципалитета календарного плана по формированию стратегического плана (с указанием ответственных лиц, форм отчетности), форм и периодичности общественного информирования о ходе выполнения работ, процедур обсуждения различных разделов проекта стратегического плана.

Второй этап работ – непосредственно формирование стратегического плана социально-экономического развития муниципальных образований.

Принципиальная схема формирования стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования, учитывающая цикличность (непрерывность) процесса, представлена на рис. 1.

Аналитический этап начинается с создания информационной базы, она позволит выявить проблемы социально-экономического развития муниципального образования, а также определить резервы положительных сдвигов данного развития. Принципиальная схема анализа и оценки информационной базы в рамках стратегического планирования социально-экономического развития территории представлена на рис. 2.

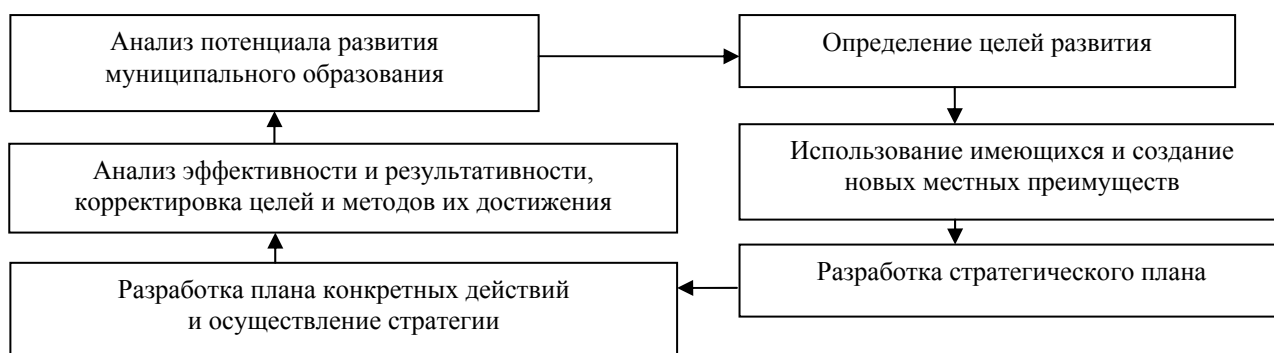


Рис. 1. Цикл стратегического планирования развития муниципального образования



Рис. 2. Принципиальная схема анализа и оценки информационной базы в рамках стратегического планирования социально-экономического развития территории

Аналитический этап с трудом поддается определенным шаблонам в отношении каждого отдельно взятого муниципального образования, его следует формировать исходя из специфики территории и субъекта управления. Также данный этап во многом определяется принятой в данном муниципальном образовании системой сбора информации и оценки социально-экономических процессов. Как показывает опыт, информационная база должна быть описана на конкретных и понятных всем сторонам показателях, адекватно описывающих существующие проблемы, сформированный стратегический выбор и ожидаемый эффект от предлагаемых мероприятий.

Выделяются основные источники получения информации о социально-экономическом состоянии муниципального образования:

- статистические данные, а также данные, поступающие из различных ведомств, предоставляющих их в свободном доступе;
- данные, предоставляемые хозяйствующими субъектами;
- информация о материальных и нематериальных активах, находящихся на балансе структурных подразделений администрации муниципального образования и подведомственных им структур;
- экспертные оценки, рейтинги и неформализованные прогнозы, имеющие отношение к стратегическим приоритетам развития;
- результаты опросов населения, выяснения общественного мнения по проблемам развития муниципального образования.

При опросах важно учесть все многообразие имеющихся взглядов по вопросам развития территории. Основными респондентами, чье мнение должно найти отражение в соответствующих исследованиях направлений и средств стратегического развития муниципального образования, должны стать:

- сотрудники администрации, руководители комитетов, отделов и служб различных подразделений;
- представители хозяйствующих субъектов, находящихся на территории данного муниципального образования, причем важно мнение руководителей и сотрудников как крупных градообразующих предприятий, так и малого предпринимательства;
- местные сообщества и группы, общественные организации, представители различных форм некоммерческих объединений муниципального образования;
- сами жители, сгруппированные по таким признакам, как район проживания, возраст, пол, уровень дохода и др.

Поступившие в ходе эмпирических исследований и опросов данные формируют информационную базу, позволяющую исследователям выстроить информационную модель текущего состояния муниципального образования в составе ее основных подсистем (экономической, социальной), проблем и резервов дальнейшего прогрессивного развития.

Результатом аналитических работ должно стать выделение комплекса структурированных по социально-экономическим сферам проблем текущего развития территории, который ляжет в основу формирования системы стратегических целей дальнейшего развития муниципального образования. Позднее, на этапе оценки эффективности реализации мероприятий стратегического плана важно сверять достигнутые результаты с ранее сформулированными проблемами, определяя степень их разрешения.

Последовательность проведения работ в рамках этапа по формированию проекта стратегического плана следует из предлагаемого алгоритма (рис. 3).

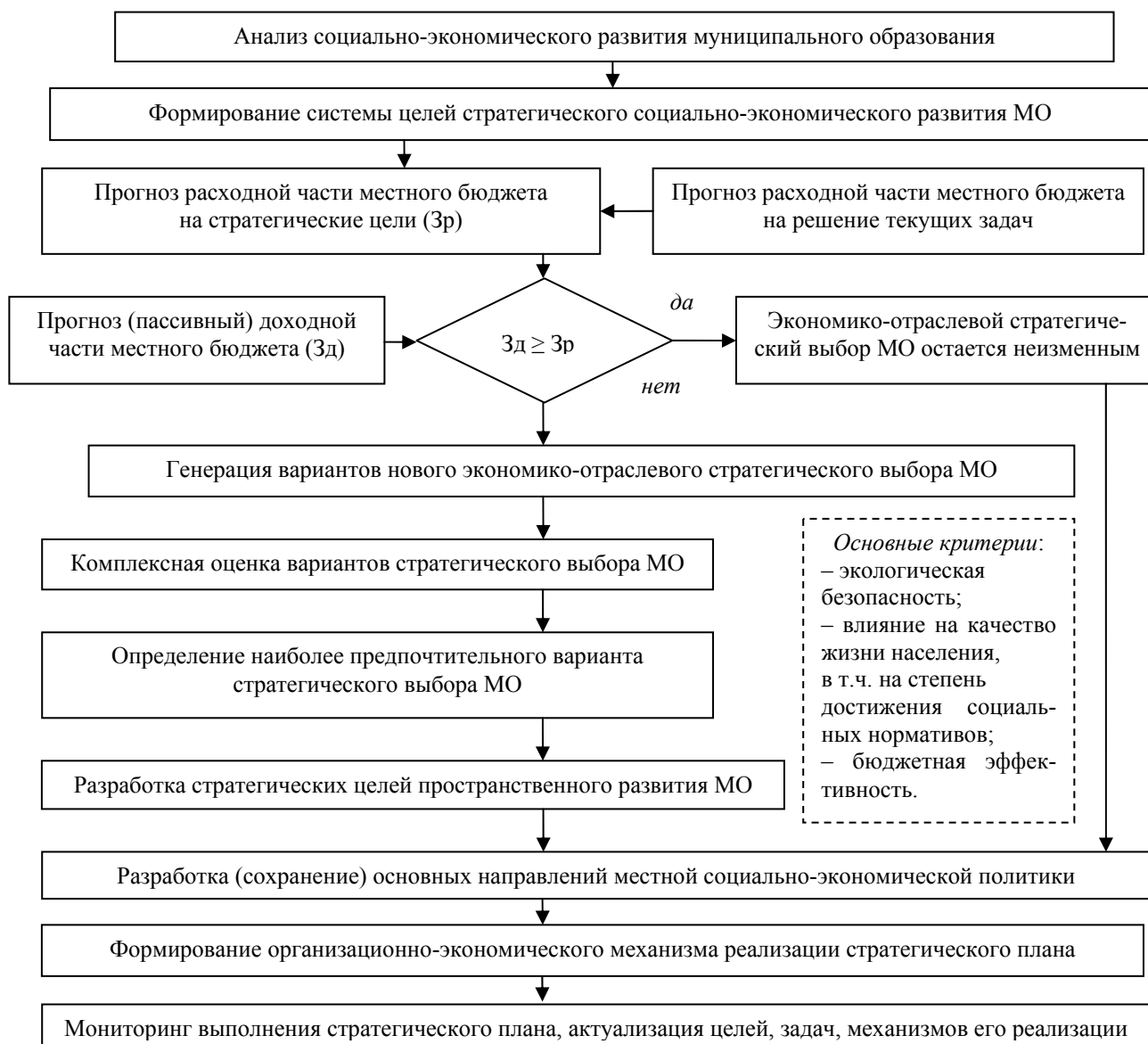


Рис. 3. Алгоритм формирования стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования



Рис. 4. Дерево целей социального развития Новокузнецкого муниципального района

Алгоритм формирования стратегического плана муниципального образования определяет порядок разработки его разделов и их взаимосвязь. Предложенный алгоритм ставит целью перед субъектом стратегического планирования не столько безмерное наращивание экономического потенциала территории (традиционный подход к стратегическому планированию развития территории), сколько определение достаточности имеющихся ресурсов для обеспечения социальной составляющей стратегического планирования (социально ориентированный подход).

Рассмотрим укрупненно представленные на рисунке 3 блоки. Результатом аналитических работ должно стать выделение комплекса структурированных по социально-экономическим сферам проблем текущего развития территории (лучше всего представленного в виде «дерева проблем»), который ляжет в основу формирования системы стратегических целей дальнейшего развития муниципального образования.

Следующий блок в алгоритме содержит систему взаимосвязанных целей стратегического развития муниципального образования. Важно, чтобы в данной части было представлено обоснование выбранных приоритетов, исходя из ранее выявленных тенденций социально-экономического развития и сформулированных проблем.

Дерево целей развития муниципального района с выделением отдельно социальной «ветки» представлено на рисунке 4.

Формирование системы стратегических целей социального развития муниципального образования является важнейшим этапом разработки стратегии его комплексного развития. Однако, чтобы социальные цели носили критериальную значимость для стратегических мероприятий, они должны быть количественно измеримы. В современной практике социального управления отсутствует система устойчивых количественно определенных целевых ориентиров, своеобразных стратегических опорных значений тех или

иных параметров, которыми должны обладать элементы социальной системы. Автором предлагается использовать социальные нормативы для количественной оценки стратегического развития социальной сферы.

На основе сформулированных стратегических целей строится приблизительный прогноз расходной части местного бюджета, который далее сравнивается с прогнозными показателями доходной части местного бюджета. В результате данного сравнения делается вывод о том, необходимо ли структуру экономики муниципального образования подвергать существенным преобразованиям или существующая структура способна обеспечить необходимую для решения стратегических целей доходную часть бюджета.

При условии, что требуется создать новый экономико-отраслевой стратегический выбор, далее происходит генерация нескольких альтернативных вариантов такого выбора, выделение характерных каждому из них условий, показателей и методов реализации, а также критериев сравнения, оценку их реалистичности и прогнозы социально-экономического развития МО при условии претворения в жизнь.

Генерация вариантов стратегического выбора должна сопровождаться следующими характеристиками:

– отсутствием искусственно созданных вариантов, не имеющих ничего общего с существующим поло-

жением в муниципальном образовании. Варианты стратегического выбора должны иметь существенные отличия друг от друга, при этом их количество должно быть минимально необходимым (создание максимально большего количества вариантов не должно являться приоритетом);

– варианты должны учитывать базовые принципы формирования стратегического плана – непротиворечие существующей нормативно-правовой базе, соответствие целевым ориентирам плана;

– варианты должны учитывать вопрос оптимизации бюджетных средств и поиска альтернативных источников финансирования мероприятий стратегического плана, обеспечивающих бесперебойность финансового обеспечения и как следствие реализации плана.

Процесс выбора наиболее подходящего из вариантов должен основываться прежде всего на оценке степени соответствия ранее сформулированным стратегическим целям, их количественным значениям.

Заключительная часть алгоритма формирования стратегического плана социально-экономического развития МО посвящена разработке механизма реализации поставленных стратегических целей и выделенного как наиболее предпочтительный вариант стратегического выбора (или сохранения прежнего).

Литература

1. Веснин, В. Р. Стратегическое управление: учебник / В. Р. Веснин. – Минск: ТК Велби, 2006. – 144с.
2. Кагарманова, К. Реализация целевой программы в рамках стратегического плана развития муниципального образования / К. Кагарманова // Городское управление. – 2007. – № 10. – С. 25 – 33.
3. Сачук, Т. В. Методические рекомендации по разработке стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования / Т. В. Сачук. – Петрозаводск, 2009. – 88с.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 № 131.

Информация об авторе:

Шарнин Андрей Валерьевич – соискатель кафедры менеджмента и маркетинга НФИ КемГУ, первый заместитель главы Новокузнецкого района, 8-905-903-19-19, a.v.sharnin@mail.ru.

Andrey V. Sharnin – post-graduate student at the Department of Management and Marketing, Novokuznetsk Institute – Branch of Kemerovo State University; Deputy Head for Social Affairs of Novokuznetsk District.

Статья поступила в редколлегию 18.04.2014 г.