

МАГОМЕДОВ АБДУСАЛАМ МАГОМЕДСАИДОВИЧ,

Старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, Дагестанский государственный университет
e-mail: abdysalam1981@mail.ru

ОЗДАМИРОВА ЛАУРА МУСАТОВНА

старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО Чеченский государственный университет имени А.А. Кадырова,
e-mail: laura.beart@mail.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2024-6-26-33

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Аннотация. Стратегическое планирование на муниципальном уровне является ключевым механизмом управления социально-экономическим развитием территорий. Оно позволяет органам местного самоуправления учитывать влияние внешних и внутренних факторов, а также эффективно реагировать на изменения внешней среды. В условиях быстро меняющихся социально-экономических условий, вопросы разработки и реализации стратегий развития муниципалитетов приобретают особую значимость. Цель исследования. Изучение теоретических основ и практики стратегического планирования на муниципальном уровне, а также разработка рекомендаций по совершенствованию данного процесса. Методы исследования. В работе использованы методы системного, сравнительного и ситуационного анализа, синтеза, обобщения, экспертных оценок. На основе проведенного исследования будут разработаны рекомендации по совершенствованию процесса стратегического планирования в муниципальных образованиях. В заключение можно отметить, что стратегическое планирование является важнейшим инструментом повышения конкурентоспособности и устойчивого развития муниципальных образований. Комплексное исследование теоретических и практических аспектов данного процесса позволит выработать действенные механизмы его совершенствования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальное образование, социально-экономическое развитие, факторы развития, органы местного самоуправления, стратегические документы, программы развития, эффективность управления, конкурентоспособность территории.

MAGOMEDOV ABDUSALAM MAGOMEDSAIDOVICH,

Senior Lecturer at the Department of Public and Municipal Administration, Dagestan State University
e-mail: abdysalam1981@mail.ru

OZDAMIROVA LAURA MUSATOVNA

Senior lecturer Departments of Theory and History of State and Law Kadyrov Chechen State University
e-mail: laura.beart@mail.ru

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE STRATEGIC PLANNING PROCESS

Abstract. Strategic planning at the municipal level is a key mechanism for managing the socio-economic development of territories. It allows local governments to take into account the influence of external and internal factors, as well as to respond effectively to changes in the external

environment. In the context of rapidly changing socio-economic conditions, the issues of developing and implementing strategies for the development of municipalities are of particular importance. The purpose of the study. The study of the theoretical foundations and practice of strategic planning at the municipal level, as well as the development of recommendations for improving this process. Research methods. The work uses methods of systematic, comparative and situational analysis, synthesis, generalization, and expert assessments. Based on the conducted research, recommendations will be developed to improve the strategic planning process in municipalities. In conclusion, it can be noted that strategic planning is an essential tool for improving the competitiveness and sustainable development of municipalities. A comprehensive study of the theoretical and practical aspects of this process will allow us to develop effective mechanisms for its improvement.

Keywords: *strategic planning, municipal formation, socio-economic development, development factors, local governments, strategic documents, development programs, management efficiency, competitiveness of the territory.*

Введение

Стратегическое планирование является ключевым инструментом управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Оно позволяет органам местного самоуправления учитывать влияние внешних и внутренних факторов, а также эффективно реагировать на изменения внешней среды. В условиях быстро меняющихся социально-экономических условий, вопросы разработки и реализации стратегий развития муниципалитетов приобретают особую значимость.

Процесс стратегического планирования на муниципальном уровне имеет свои особенности и сталкивается с рядом проблем. Для повышения его эффективности необходимо комплексное изучение теоретических основ и практики стратегического управления развитием территорий, выявление факторов, определяющих социально-экономическое развитие муниципальных образований, а также разработка рекомендаций по совершенствованию данного процесса.

Цель исследования - изучение теоретических основ и практики стратегического планирования на муниципальном уровне, а также разработка рекомендаций по совершенствованию данного процесса.

Исследование подразумевает анализ и установление структурных и функциональных элементов, необходимых для эффективного внедрения стратегического планирования в организацию. В данном контексте, институциональная база охватывает комплекс институтов, правил, процедур и норм, создающих формальные и неформальные рамки для реализации стратегических планов.

Основная часть

Исследование формирования институциональной базы для стратегического планирования предполагает глубокий анализ множества элементов, которые взаимодействуют для обеспечения эффективности стратегических инициатив в организации. Эта задача включает в себя изучение нормативно-правового контекста, культурных аспектов, институциональных механизмов, образовательных программ, а также механизмов мониторинга и оценки.

В рамках изучения нормативно-правового фреймворка, необходимо провести глубокий анализ действующего законодательства, в том числе стандартов и положений, регулирующих стратегическое планирование. Это включает в себя изучение не только формальных юридических документов, но и их интерпретации в контексте конкретной отрасли и организации. Также важно учесть возможные изменения в законодательстве и их потенциальное влияние на стратегическое планирование.

Культурные аспекты требуют глубокого анализа ценностей, принципов и обычаев, присущих организации. Исследование влияния корпоративной культуры на стратегическое планирование должно включать анализ общепринятых норм и установок, формирующих отношение сотрудников к стратегическим целям, и определение возможных конфликтов между корпоративной культурой и стратегическими задачами.

При рассмотрении институциональных механизмов, необходимо анализировать как формальные, так и неформальные структуры, обеспечивающие поддержку стратегического планирования. Это включает в себя оценку эффективности комитетов, ответственных за стратегические инициативы, а также процессов внутриорганизационного взаимодействия, которые могут способствовать или, наоборот, затруднять внедрение стратегических изменений.

В образовательных программах необходимо определить не только формальные требования, но и уровень практической применимости знаний и навыков, приобретаемых персоналом. Это важно для создания обучающих программ, соответствующих специфике стратегических задач и обеспечивающих высокий уровень подготовки кадров.

Механизмы мониторинга и оценки требуют систематического подхода, начиная от определения ключевых показателей производительности до разработки алгоритмов сбора и анализа данных. Этот процесс должен быть гибким и адаптивным, позволяя оперативно корректировать стратегические решения на основе обратной связи и изменений во внешней среде.

Рассмотрим аспект внешней среды и глобальных трендов в контексте формирования институциональной базы для стратегического планирования. Современные организации должны учитывать изменения в мировой экономике, технологических трендах, климатических вызовах и других факторах внешней среды.

Анализ глобальных трендов позволяет организации адаптироваться к переменам, внедрять инновации и выстраивать стратегии, ориентированные на устойчивость в долгосрочной перспективе. Формирование институциональной базы должно включать в себя механизмы отслеживания и анализа мировых трендов, а также стратегии реагирования на них.

Важным аспектом также является подход к управлению рисками. Организации, стремящиеся к эффективному стратегическому планированию, должны разрабатывать механизмы предвидения и управления рисками. Это включает в себя оценку возможных угроз и выработку стратегий по их смягчению или использованию в свою пользу.

Также важно обратить внимание на вопросы устойчивости и социальной ответственности организации. Институциональная база для стратегического планирования должна включать в себя механизмы оценки влияния стратегических решений на окружающую среду, общество и стейкхолдеров. Осознанное управление социальной ответственностью и стремление к устойчивому развитию становятся неотъемлемой частью успешной стратегии.

Дополнительно к вышеупомянутым аспектам, рассмотрим важность социальных взаимодействий в контексте формирования институциональной базы для стратегического планирования. Социальные связи и взаимодействия внутри организации могут играть значительную роль в успехе стратегических инициатив.

Социальный капитал, как концепция, охватывает сети взаимодействий, доверие и общие ценности в коллективе. Высокий уровень социального капитала может содействовать более эффективной коммуникации и взаимопониманию между различными уровнями и подразделениями организации. Понимание и использование социального капитала внутри организации может способствовать лучшему внедрению стратегических изменений и повышению общей адаптивности.

Также стоит уделить внимание понятию инновационной культуры в контексте институциональной базы. Способность к инновациям и открытость к новым идеям являются ключевыми факторами успешной стратегической адаптации. Исследование, направленное на определение уровня инновационной культуры в организации, может предоставить информацию о готовности персонала к внедрению новых стратегических подходов.

Таким образом, учет социальных аспектов, включая социальный капитал и инновационную культуру, вносит дополнительные элементы в формирование институциональной базы для стратегического планирования. Эти факторы могут быть решающими при создании гибкой и адаптивной среды, способствующей успешному внедрению стратегических изменений.

Такой комплексный подход к исследованию формирования институциональной базы для стратегического планирования позволяет создать устойчивую и адаптивную систему, обеспечивающую эффективное внедрение стратегических инициатив в организацию.

Применительно к муниципальным образованиям процедура утверждения стратегии Законом № 172-ФЗ не установлена, а применительно к субъектам Российской Федерации (на которые муниципалитетам логично ориентироваться исходя из принципа аналогии нормы) прямо указана

инвариантность: «стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации» (часть 6 статьи 32 Закона).

Практика показывает, что оптимальным вариантом, когда стратегия проходит процедуру утверждения представительным органом муниципального образования. Соответствующая процедура может быть закреплена Уставом муниципального образования или муниципальным правовым актом, регламентирующим порядок стратегического планирования.^{57 57} Возможен также альтернативный механизм с выносом вопроса принятия стратегии на местный референдум в соответствии со статьей 22 Закона № 131-ФЗ.

Соответственно, если стратегию как общегородской документ необходимо выносить на утверждение представительным органом местного самоуправления, то в отношении плана мероприятий это не столь принципиально. Это подтверждает и Закон № 172-ФЗ применительно к субъекту Российской Федерации: согласно части 5 статьи 36 план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Муниципальный уровень власти занимает особое место в системе публичного управления, поскольку является наиболее приближенным к гражданам, что позволяет более эффективно осуществлять решение вопросов местного значения. На 01.12.2023 г. на территории Российской Федерации насчитывается 23 263 муниципальных образования.

Муниципальное управление представляет собой «функцию местного самоуправления, направленную на повышение качества жизни населения муниципального образования (муниципалитета)» [7, с. 94]. Термин «менеджмент» по сути, можно рассматривать как аналог термина «управление», однако не полным его синонимом. Чаще всего термин «менеджмент» применяется к управлению социально-экономическими процессами, которые требуют наиболее качественного прогнозирования и планирования.

В связи с этим муниципальный менеджмент целесообразно трактовать как «управленческое воздействие на социально-экономические и общественно-политические процессы в муниципальных образованиях» [6, с. 139]. Более полно, с научной точки зрения, муниципальный менеджмент можно рассматривать как «процесс управления, в результате которого посредством способов и приемов реализации функций местной публичной власти, т.е. муниципального управления, обеспечивается решение вопросов местного значения для повышения социально-экономического уровня жизни населения муниципалитета» [6, с. 139].

Цель органов местного самоуправления заключается в обеспечении высокого качества жизни населения на территории муниципального образования [2, с. 165]. Для достижения данной цели на территории муниципального образования реализуются функции органов местного самоуправления.

Одна из важнейших функций органов местного самоуправления - прогнозирование социально-экономического развития муниципалитета и разработка сценариев развития. Прогнозирование и планирование занимает важное место в системе государственного управления экономическим развитием. В работах Ю.В. Юдиной стратегическое планирование представлено как «долгосрочное планирование, на стадии которого в соответствии с главной целью устанавливаются стратегические цели и задачи по функциональным направлениям деятельности муниципального образования, определяются альтернативные варианты его экономического и социального развития на 5-10 лет» [8, с. 177]. Данное определение не в полной мере отражает сущность стратегического планирования, т.к. не указывает факторы влияния на оценочные показатели.

В свою очередь О.Ю. Азанова утверждает, что «стратегическое планирование - процесс определения целей и значений экономических показателей по основным, наиболее важным направлениям социально-экономического развития муниципального образования, как правило, на средний срок и длительную перспективу с учетом факторов внутренней и внешней среды, и формирование механизма по их реализации» [1, с. 159]. Из данного определения видно, что на эффективность развития муниципалитета в стратегической перспективе оказывают влияние внешние и внутренние факторы, уровень влияния которых необходимо учитывать при проведении

анализа и оценки.

На законодательном уровне, согласно положениям Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», стратегическое планирование на муниципальном уровне представляет собой «деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципального образования, его экономики и управления».

В результате процесс стратегического планирования в муниципальном образовании можно представить в виде последовательности шагов, представленных на рис. 1.

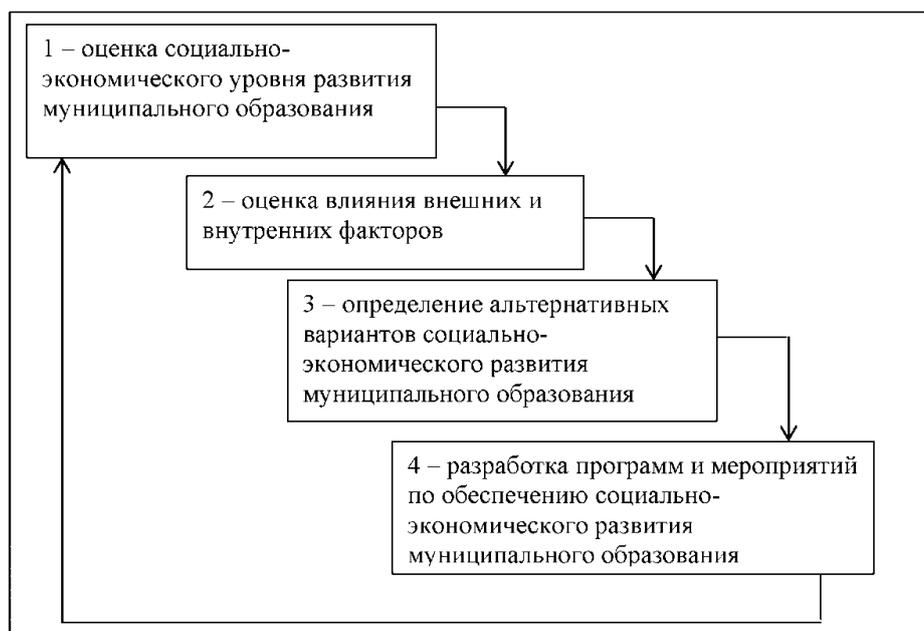


Рис. 1. Процесс стратегического планирования в муниципальном образовании

Как видно из представленного выше рисунка, первым шагом в системе стратегического планирования муниципального образования выступает оценка уровня социально-экономического развития муниципалитета. Данная оценка производится посредством различных индикаторов, определяемых в зависимости от особенностей муниципального образования и его специфики. Среди основных групп показателей, которые позволяют получить наиболее общее представление об уровне социально-экономического развития муниципалитета, можно выделить представленные в таблице.

Следующим шагом является оценка факторов, оказывающих влияние на уровень социально-экономического развития муниципального образования. Выделяют внешние и внутренние факторы. К внешним факторам относятся:

- политические - изменение законодательства, определение новых политических целей, изменение геополитической обстановки в стране и т.д.;
- экономические - денежно-кредитная политика, уровень инфляции, учетная ставка и т.д.;
- социальные - социальная политика государства, демографические изменения и т.д.;
- технологические - новые разработки, внедрение новых технологий, цифровизация экономики и т.д.

На данные группы факторов муниципальные органы власти не могут оказать никакого воздействия. Изменение данных факторов необходимо учитывать, принимая как константу. В то время как внутренние факторы - сфера непосредственного воздействия органов местного самоуправления. Все внутренние факторы можно разделить на три группы (рис. 2). На представленные на рисунке факторы органы местного самоуправления могут оказывать влияние. Стратегическое планирование ориентируется на долгосрочную перспективу, что позволяет прогнозировать изменение второй (наиболее важной) группы факторов, т.к. именно данные факторы обеспечивают высокий уровень социально-экономического развития

**Показатели уровня социально-экономического развития
муниципального образования**

Группа показателей	Показатели
Экономические показатели	объем доходов бюджета; индикаторы, характеризующие уровень дотационности муниципалитета; показатели инвестиционной активности; состояние основных фондов муниципальных предприятий; состояние сферы малого и среднего бизнеса.
Социальные показатели	индикаторы, характеризующие уровень и дифференциацию доходов населения; индикаторы, характеризующие воспроизводство населения и устойчивость демографической сферы; показатели качества и условий социальной сферы муниципального образования.

Источник: авторская разработка



Рис. 2. Внутренние факторы, оказывающие влияние на уровень социально-экономического развития муниципального образования

Последним шагом стратегического планирования является разработка муниципальных стратегических документов и программ, направленных на достижение выделенных стратегических целей и задач. Структура документов стратегического планирования на муниципальном уровне включает:

- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- стратегию социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период и др. [11].

Заключение

Стратегическое планирование является важнейшим инструментом повышения конкурентоспособности и устойчивого развития муниципальных образований. Комплексное исследование теоретических и практических аспектов данного процесса позволило выявить ключевые группы факторов, определяющих социально-экономическое развитие территорий, а также особенности их учета в стратегическом планировании.

Анализ передового отечественного и зарубежного опыта стратегического планирования на муниципальном уровне показал, что эффективность данного процесса во многом определяется качеством информационно-аналитического обеспечения, вовлеченностью заинтересованных сторон, а также наличием действенных механизмов мониторинга и контроля реализации стратегических документов.

На основе проведенного исследования были разработаны рекомендации по совершенствованию процесса стратегического планирования в муниципальных образованиях. Их реализация будет способствовать повышению эффективности управления социально-экономическим развитием территорий, росту их конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности.

Таким образом, стратегическое планирование является важнейшей функцией органов местного самоуправления. Важность стратегического планирования заключается в том, что недооценка влияния различных групп факторов может стать причиной серьезных проблем развития муниципального образования, особенно в области структурной перестройки экономики муниципалитета под влиянием внешних факторов.

Стратегическое планирование становится залогом эффективного органов местного самоуправления, позволяющего осуществлять изменения во внутренней среде, актуальные изменениям, происходящим во внешней среде муниципального образования. В результате муниципальных органы власти получают возможность управлять не только современным состоянием, но и потенциалом муниципального образования.

Литература

1. Алферов А.Е., Кремлев Н.Д. Совершенствование системы стратегического планирования и управления устойчивым развитием муниципальных образований // В сборнике: Концепция развития производительных сил Курганской области. Материалы научно-практической конференции. 2017. С. 37-49.
2. Арзуманов И.А., Бузько О.П. Органы местного самоуправления как субъект программирования комплексного развития территорий // Сибирский юридический вестник. 2019. № 1 (84). С. 21-25.
3. Богданов Е.А. Направления совершенствования процесса стратегического планирования на муниципальном уровне // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Теория и практика управления. 2017. № 18 (23). С. 122-125.
4. Бочко В.С., Захарчук Е.А. От типовых стратегий развития территорий к их индивидуализации // AlterEconomics. 2023. Т. 20. № 2. С. 376-391.
5. Бухвальд Е.М. Муниципальное пространственное стратегирование: особенности и основные задачи // Проблемы развития территории. 2022. Т. 26. № 3. С. 8-23.
6. Гребенкин Д.Н. Роль российских поселений в свете принятия закона о стратегическом планировании // В сборнике: Социально-гуманитарные аспекты благополучия человека. Материалы II-ой Международной научно-практической конференции. 2018. С. 100-106.
7. Иванова О.Б., Денисенко С.Н. Развитие муниципального финансового контроля в условиях реализации национальных проектов: проблемы и перспективы // Финансовые исследования. 2020. № 4 (69). С. 72-81.
8. Кизиль Е.В. Логика и методы регулирования муниципальных социально-экономических систем путем стратегирования потенциала развития // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 12 (435). С. 80-97.
9. Копыченко Г.С. Основы повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 6 (66). С. 33.
10. Микляева К.А. К вопросу о сущности и бюджетном обеспечении муниципального стратегического планирования // Вопросы территориального развития. 2017. № 3 (38). С. 2.
11. Нестеров А.Ю. Проблемы стратегического управления социально-экономическим развитием на региональном и муниципальном уровнях // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 4. С. 101-106.
12. Нурмаганбетова М.С., Даулиева Г.Р., Ниязбаева А.А. О вопросах управления и формирования финансовых ресурсов местных бюджетов // Статистика и Экономика. 2021. Т. 18. № 1. С. 37-46.
13. Ямщикова И.В., Боброва Е.Ю., Головина Н.В. Концессионные соглашения в системе управления муниципальной собственностью: проблемы и перспективы применения // Молодежный вестник ИрГТУ. 2022. Т. 12. № 3. С. 593-601.

References

1. Alferov A.E., Kremlev N.D. *Improving the system of strategic planning and management of sustainable development of municipalities // In the collection: The concept of the development of the productive forces of the Kurgan region. Materials of the scientific and practical conference. 2017. pp. 37-49.*
2. Arzumanov I.A., Buzko O.P. *Local self-government bodies as a subject of programming complex development of territories // Siberian Legal Bulletin. 2019. No. 1 (84). pp. 21-25.*
3. Bogdanov E.A. *Directions for improving the strategic planning process at the municipal level // Bulletin of the Komi Republican Academy of Public Administration and Management. Theory and practice of management. 2017. No. 18 (23). pp. 122-125.*
4. Bochko V.S., Zakharchuk E.A. *From typical strategies for the development of territories to their individualization // AlterEconomics. 2023. Vol. 20. No. 2. pp. 376-391.*
5. Buchwald E.M. *Municipal spatial strategizing: features and main tasks // Problems of territory development. 2022. Vol. 26. No. 3. pp. 8-23.*
6. Grebenkin D.N. *The role of Russian settlements in the light of the adoption of the law on strategic planning // In the collection: Socio-humanitarian aspects of human well-being. Materials of the II-th International Scientific and Practical Conference. 2018. pp. 100-106.*
7. Ivanova O.B., Denisenko S.N. *The development of municipal financial control in the context of the implementation of national projects: problems and prospects // Financial research. 2020. No. 4 (69). pp. 72-81.*
8. Kizil E.V. *Logic and methods of regulation of municipal socio-economic systems by strategizing development potential // Regional economics: theory and practice. 2016. No. 12 (435). pp. 80-97.*
9. Kopychenko G.S. *Fundamentals of improving the competitiveness of municipalities // Management of economic systems: an electronic scientific journal. 2014. No. 6 (66). p. 33.*
10. Miklyaeva K.A. *On the issue of the essence and budgetary provision of municipal strategic planning // Issues of territorial development. 2017. No. 3 (38). p. 2.*
11. Nesterov A.Y. *Problems of strategic management of socio-economic development at the regional and municipal levels // Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences. 2018. No. 4. pp. 101-106.*
12. Nurmaganbetova M.S., Daulieva G.R., Niyazbaeva A.A. *On issues of management and formation of financial resources of local budgets // Statistics and Economics. 2021. Vol. 18. No. 1. pp. 37-46.*
13. Yamshchikova I.V., Bobrova E.Yu., Golovina N.V. *Concession agreements in the municipal property management system: problems and prospects of application // Youth Bulletin of IrSTU. 2022. Vol. 12. No. 3. pp. 593-601.*