IMPROVEMENT OF METHODICAL INSTRUMENTATION OF STRATEGIC PLANNING OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF TERRITORIES (REGIONAL AND MUNICIPAL LEVELS)

Dovbiy I. P.

Doctor of Economics, Professor of the Department of Economic Security of the Higher School of Economics and Management, South Ural State University, 454080, Russia, Chelyabinsk Region, Chelyabinsk, Lenin Avenue, 76, betelgeyse@mail.ru

Makovkina S. A.

Senior Lecturer Department of Economics and Management of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Sverdlovsk Region, Ekaterinburg, 8th March str., d. 66, room 512, svetlana.makovkina@ui.ranepa.ru

Dovbiy V. A.

post-graduate student of the of the Department Department of Accounting, Higher School of Economics and Management South Ural State University, 454080, Russia, Chelyabinsk Region, Chelyabinsk, Lenin Avenue, 76, betelgeyse2008@mail.ru

Purpose. The study of the process of forming a strategic planning system in the Russian Federation at different levels of management, taking into account the existing regulatory and legal framework and experience in implementing strategic documents, to identify the overall methodology of this process, both at the regional and municipal levels.

Methods. System analysis, document analysis, general scientific methods.

Results. The approaches, the selection of tools and the development of methods for the evaluation of the strategic planning system with the aim of its implementation in the practice of regional and, especially, municipal management, where strategic planning has only general outlines are substantiated.

Scientific novelty. Determination of the content of the category "strategic planning system" as applied to socio-economic systems at the regional and municipal levels. Determination of methodological tasks of researching the directions of development and improving the system of strategic planning at the regional and municipal levels. Determination of the principles for the development and interrelation of strategic planning documents, taking into account the multistage organization of socio-economic systems.

Key words: system of strategic planning, municipal management, regional level of strategic planning, strategic process.

Процесс создания национальной системы стратегического планирования осуществляется в соответствии с принципами, сформулированными в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», имеет единую правовую основу для разработки на всех уровнях национальной экономики (федеральном, региональном и муниципальном) и должен иметь адекватное методическое сопровождение. Поиск направлений совершенствования системы стратегического планирования актуализирует задачу формирования «сквозной» методологии и единого методического инструментария, что предполагает оценку состояния, анализ проблемного поля и определение путей развития.

Теоретико-методические исследования в области формирования системы стратегического планирования социально-экономического развития территорий находятся на начальных этапах развития. Копирование опыта зарубежных стран в данной области для России может оказаться не столько полезным, сколько бессмысленным и даже вредным: необходимо учитывать дифференцированный характер и особенности развития различных регионов и территориальных образований России. Создание собственной адекватной системы стратегического планирования должно иметь методологическую основу, обеспечивающую сопровождение стратегических и программных документов и формирующую базу для согласования нормативно-законодательного поля и методических материалов всех уровней от федерального до муниципального.

Теоретические вопросы стратегического планирования развития территорий изучаются достаточно давно, наиболее широко раскрыты в работах таких российских экономистов, как: Е. Г. Анимица, В. С. Бочко, А. Г. Воронина, А. Ю. Даванков, А. П. Егоршин, В. Н. Княгинин, В. И. Кушлин, В. А. Лапина, В. Н. Лексин, Д. С. Львов, Ж. А. Мингалева, Т. В. Миролюбова, А. В. Плякин, В. В. Радаева, В. Е. Рохчин, И. Д. Тургель, Р. И. Щиплер и др.

Требование обеспечения методологического единства стратегического планирования социально-экономического развития региона актуализирует решение комплекса задач, последовательно реализуемых по следующим этапам.

Этап 1. Определение содержания категории «система стратегического планирования» применительно к социально-экономическим системам регионального и муниципального уровня.

Система стратегического планирования социально-экономического развития региона является подсистемой управления экономическим развитием территорий и характеризуется функциями интеграции, адаптации и контроля за составными элементами. С позиции общеэкономического понимания системы как комплекса взаимосвязанных элементов, необходимо рассмотрение содержания «системы стратегического планирования» территориальных образований, основных принципов её формирования и функционирования; проведение анализа внутренних связей её наиболее существенных элементов.

Уточнение содержания понятия «система стратегического планирования» (ССП) предполагает выявление основных характеристик и признаков, анализ структуры и описание составляющих: взаимодействующих подсистем, собственно процесса стратегического планирования, принципы и механизмы оценки качества реализации стратегии социально-экономического развития. Методологическую основу исследования ССП должен составлять системный подход и его аспекты в частности: элементный (состав компонентов, их количество и качество); структурный (способы связи и организации взаимодействия между элементами); функциональный (функции системы и функциональные задачи подсистем); процессный (функциональные процессы); коммуникативный (связи и взаимодействия с внешней средой); управленческий (роль управления в системе); информационный (процессы информационного обмена); временной (организация процессов с учетом фактора времени).

В экономике при исследовании различных систем используются базовые позиции философии, общей теории систем и других наук [1,2], согласно которым, для системы характерны целостность совокупности элементов: структурированных, взаимосвязанных и находящихся в определенных отношениях [1,2,3]

Экономическое понимание системы близко, но все же отличается от философского понимания: «Под экономической системой понимается не реально существующее, а реально или умозрительно воспринимаемое наблюдателем образование» [4].

Современная система социально-экономических институтов рассматривает регион не только в качестве относительно обособленного экономического объекта, но и субъекта, способного принимать обоснованные самостоятельные решения, обладающие определенным набором прав и несущего ответственность перед другими субъектами [5]. Устойчивость функционирования и развития экономической системы, по мнению Г. Б. Клейнера системы обеспечивается рядом структурных балансовых соотношений между компонентами (элементами, подсистемами и т. п.) этой системы [6].

Этап 2. Определение методологических задач исследования направлений развития и совершенствования системы стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях.

Развитие и совершенствование ССП предопределяет необходимость её изучения в виде функциональной модели (диаграммы), имеющей сложную иерархическую структуру, с выделением базовых элементов (управление, ресурсы и связи), воздействующих на ее формирование и развитие. Для перехода ССП с текущего состояния на качественно новый уровень необходимо иметь видение будущего, доведенное до конкретных целей или задач. Наличие нерешенных проблем социально-экономического развития территории определяет необходимость стратегического планирования, практически ценным результатом которого, должно стать эффективное использование всех видов ресурсов, обеспечение баланса интересов стейкхолдеров на длительную перспективу.

На входе ставятся следующие принципиальные вопросы: соотношение возможностей и потребностей территорий в стратегическом планировании; какие модели и методы стратегического планирования социально-экономического развития выработаны мировой практикой, каковы возможности адаптации мирового опыта к российским условиям; как соотносятся возможности и потребности в стратегическом планировании на различных уровнях экономических систем: федеральном, региональном, муниципальном. Данное обеспечивает учет главной и исходной проблемы исследования: ошибки стратегического планирования имеют следствием нерешенные проблемы, неудовлетворенные потребности и нарастание социальной напряженности в территориальных образованиях различных уровней, в связи с чем, актуальна задача перехода к возрастающим уровням качества стратегического планирования для обеспечения такого результата,

как устойчивое сбалансированное развитие территории и повышение качества жизни населения в долгосрочном периоде времени.

Для перехода на более высокий уровень стратегического планирования необходимо определиться с разработкой и реализацией условий и параметров изменения в направлении идеального видения будущего состояния ССП. При этом необходимо реальное целеполагание с ответами на группу вопросов: какова потребность в новых принципах и условиях функционирования системы; имеется ли готовность к переходу на новый уровень из-за ограниченности законодательного, нормативно-правового и методического обеспечения; что следует изменить в работе механизма стратегического планирования, обеспечивающего более высокий уровень функционирования системы.

На выходе рассматриваемой системы, необходимо получить ответы на последнюю группу вопросов: что считать критерием успешности перехода к новому состоянию; каковы критерии и показатели, свидетельствующие о достижении «промежуточных и конкретных измеряемых результатов процесса перехода»

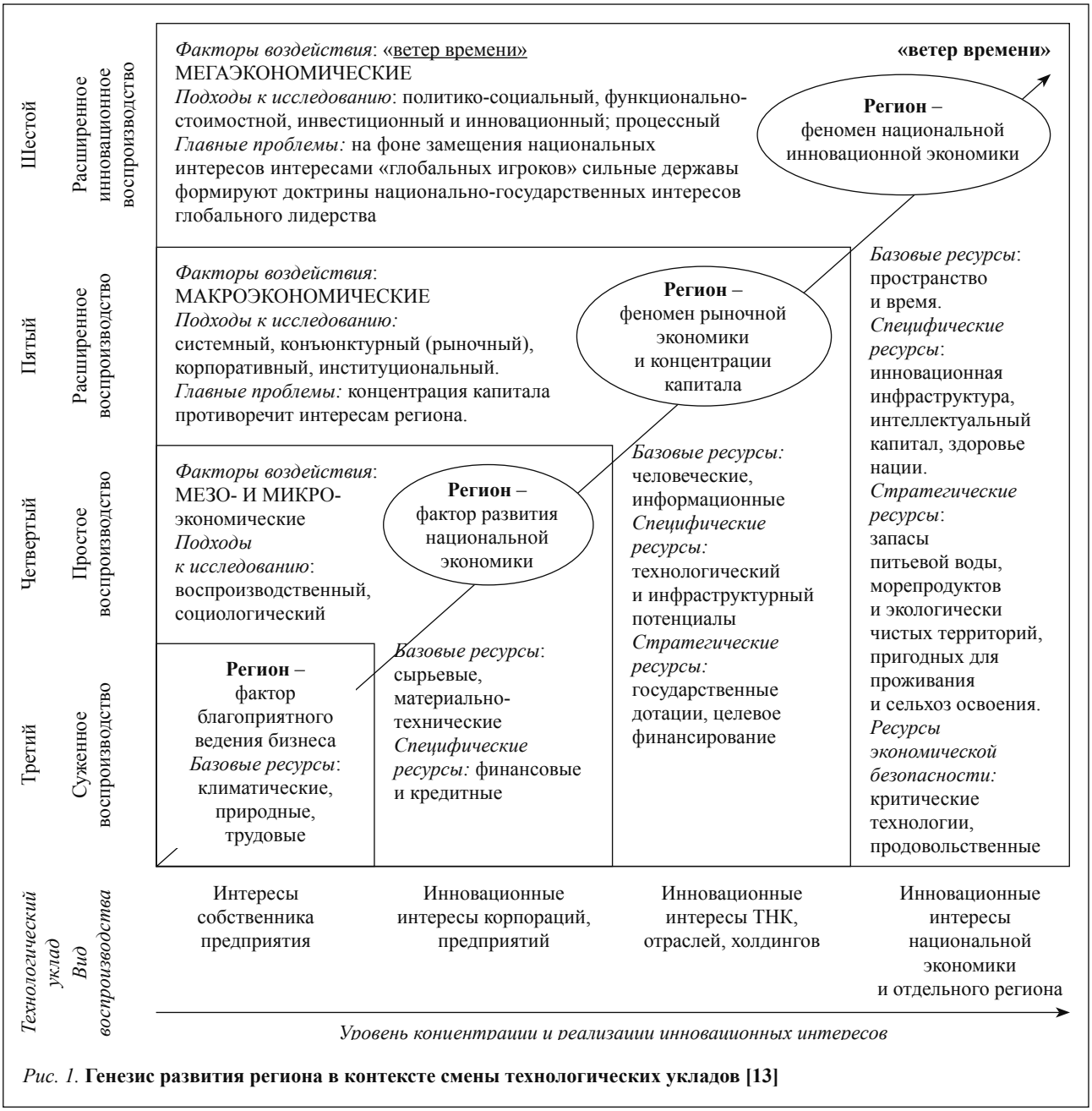


Рис. 1. **Генезис развития региона в контексте смены технологических укладов [13]**

к модели стратегического планирований; какие другие результаты составляют общую ценность системы стратегического планирования социально-экономического развития территорий.

Этап 3. Определение принципов разработки и взаимосвязи документов стратегического планирования с учетом многоступенчатой организации социально-экономических систем.

Стратегическое планирование в регионах России длительное время носило несистемный инициативный характер и лишь после 2006 г. начал формироваться устойчивый интерес к данному процессу в связи с Посланием Президента РФ В. В. Путина Федеральному собранию, в котором был заявлен курс на устойчивое развитие. Процесс формирования единой системы документов стратегического планирования, взаимоувязанной с системой территориальным и бюджетным планированием актуализировал задачу построения иерархической структуры и систематизации данного типа документов (по целевому назначению, по характеристикам вертикальных и горизонтальных связей), их взаимоувязки по срокам, этапам и показателям реализации, формирования механизмов реализации.

Сформировавшаяся политика регионального развития, в которой преобладали прямые меры государственного регулирования и поддержки [7] была обусловлена необходимостью направления бюджетных средств в отрасли (программы и учреждения), обслуживающие приоритеты социально-экономического развития (СЭР) страны и отдельных территорий. В контексте реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат, данная политика поддерживала конкуренцию субъектов федерации за бюджетные ресурсы: между приоритетами (программами) СЭР; между бюджетными услугами (в одной области); между учреждениями (за одни и те же услуги); между способами достижения цели (внутри одного учреждения или в рамках программы). Конкуренция за бюджетные средства существенно ограничена в отдельных сферах деятельности (например, национальная оборона, исполнение наказаний) и на отдельных территориях, снижающих или исключающих заинтересованность экономических субъектов (например, Крайний Север) [8].

Однако только принятие в 2014 году Федерального закона РФ №172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» [9] позволило не только упорядочить, но и обеспечить интеграцию документов стратегического социально-экономического развития, принимаемых на муниципальном, региональном и федеральном уровнях, обеспечивая единство принципов и подходов к разработке Стратегий развития территорий.

Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» обозначил принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации [10] которые должны найти свое воплощение в системе стратегического планирования территорий.

Региональное саморазвитие прошло трансформацию от дотационного развития до скоординированного социально-ориентированного развития [11]. В условиях глобализации регион выступает в качестве самостоятельного экономического субъекта аккумулируя и распоряжаясь ресурсами различного вида (базовыми, специфическими, стратегическими, ресурсами экономической безопасности) (рис. Х). Выступая в качестве феномена национальной инновационной экономики и осуществляя экономическое взаимодействие с государствами, международными организациями, транснациональными корпорациями и т.д., регион представляет интересы национальной экономики [12].

Задача перевода национальной экономики к расширенному инновационному производству требует выработки новых «скозных» методов управления. Стратегическое планирование должно осуществляться с учетом четырехступенчатой организации социально-экономических систем (рис. 1):

- мегауровень – государство является субъектом как двухсторонних (государство–государство), так и многосторонних международных экономических отношений, закрепляемых договорами и соглашениями долгосрочного характера, содержащими целевые установки стратегического характера и учитывающими национальные интересы сторон;
- федеральный уровень – взаимоотношения «государство–макрорегион»; «государство-регион»;
- региональный уровень – взаимоотношения «регион–государство», «регион–макрорегион», «регион–регион», «регион–муниципалитет»;
- муниципальный уровень – взаимоотношения «муниципалитет–регион», «муниципалитет-муниципалитет».

При этом стратегическое планирование на всех уровнях должно соотноситься с общемировым трендом перехода к шестому технологическому укладу на базе технологического прогнозирования для решения выявленных социально-экономических проблем и достижения четко обозначенных приоритетов социально-экономического развития.

Региональную экономическую систему можно охарактеризовать как совокупность прямо или косвенно взаимосвязанных элементов, компоненты которой имеют соподчиненную структуру, то Система стратегического планирования социально-экономического развития региона – это совокупность подсистем,

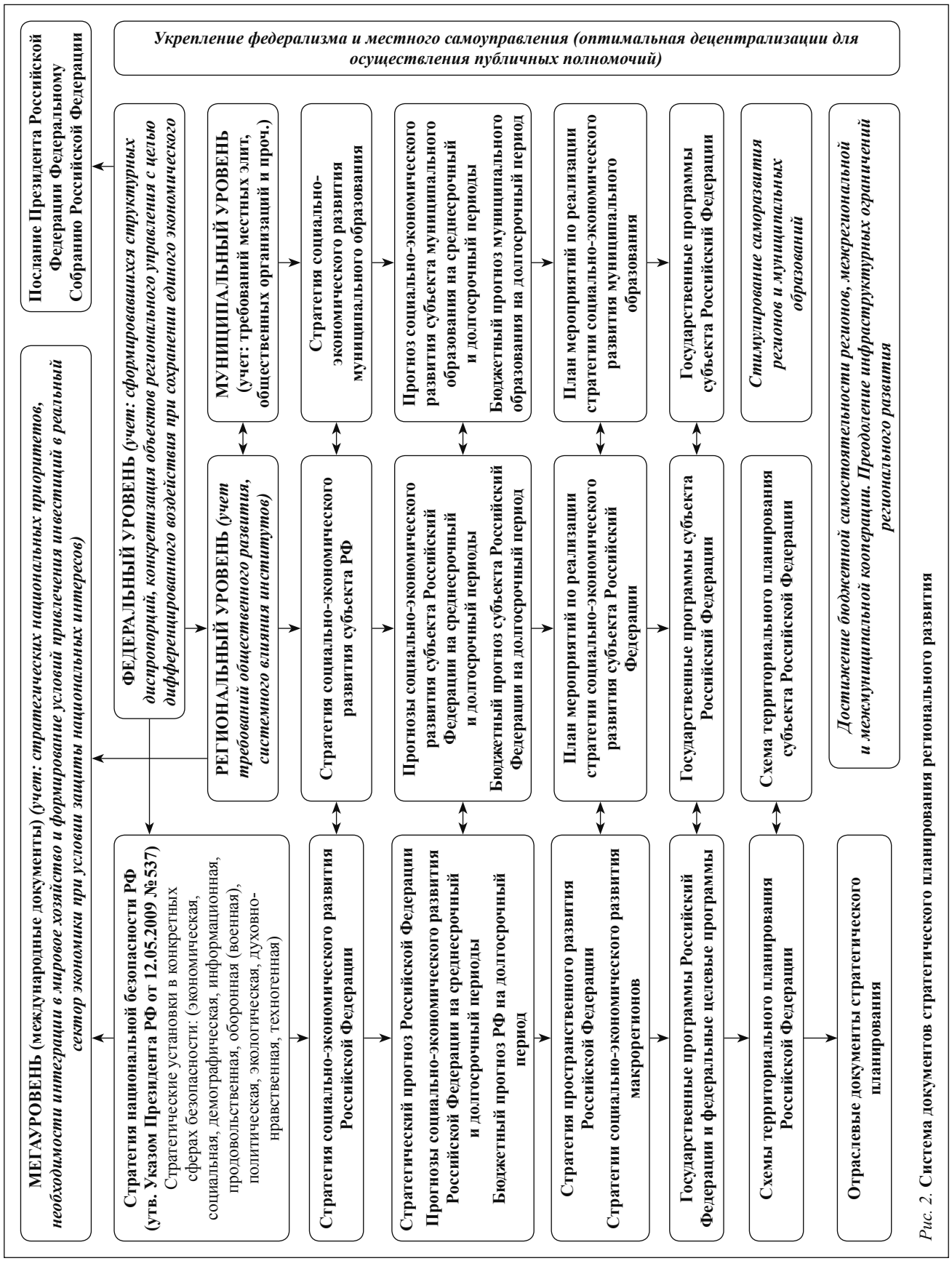


Рис. 2. **Система документов стратегического планирования регионального развития**

элементов и их взаимосвязей, формирующих процесс стратегического планирования социально-экономическим развитием на основе структурного согласования взаимодействия заинтересованных сторон, достижения баланса ресурсов и результатов, обеспечения непрерывности и эффективности регионального развития [14]. Если на федеральном и региональном уровне система стратегического планирования имеет более-менее явные очертания, то на муниципальном уровне – лишь общий контур. Наибольшая методологическая проблема – формирование целевых установок на основе стратегического видения развития региона и муниципалитета и выработка соответствующих стратегических инициатив.

Задача создания эффективно функционирующей системы стратегического планирования особо важна для крупных муниципальных образований, так как стратегические планы данных муниципалитетов должны учитывать экономические интересы большого числа экономических агентов, более сложные внутренние социально-экономические процессы и существенное социальное расслоение, при наличии устойчивых возможностей для финансового и административного развития, привлечение высоко квалифицированных кадров на основные управленческие должности, а так же использовать научные достижения и инновации.

Этап 4. Обоснование подходов, выбор инструментария и разработка методики для осуществления оценки системы стратегического планирования с целью ее внедрения в практику регионального и муниципального управления.

Среди проблем развития системы стратегического планирования следует отметить низкий уровень организационного обеспечения стратегического планирования. Данный процесс нуждается в постоянном контроле, оценке и совершенствовании. Документы стратегического планирования регламентируют деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития, включая качественное целеполагание по определению направлений реализации целей и приоритетов. Между тем, социально-экономическое развитие региона обусловлено интеграционным взаимодействием егостейкхолдеров, каждый из которых характеризуется собственным интересом и ролью в данном процессе: органов законодательной и исполнительной власти региона, региональные элиты, бизнес-сообщество, (в том числе представителей крупного, малого и среднего бизнеса), общественные организации, научно-исследовательская среда, население региона [15].

Обеспечение единства стратегического планирования осложняется высокой дифференциацией регионов и муниципалитетов внутри одного региона, деформацией внутрирегиональных воспроизводственных пропорций, сверхконцентрацией факторов производства на отдельных территориях. Достижение компромисса всех сторон и составляет суть стратегии развития.

Исследование сложившееся нормативно-правовое поле регулирования стратегического планирования, на основе существующего законодательства, нормативных актов и иных документов, определяющих долгосрочное развитие, позволило выделить следующие его слабые стороны:

- отсутствие координации федерального и муниципального уровней стратегического планирования и бюджетной системы;
- нет механизмов, обуславливающих функционирование системы стратегического планирования;
- отсутствует единая государственная политика в сфере стратегического планирования;
- не развиты механизмы целеполагания между стратегией и программами на разных уровнях управления;
- не выработаны единые требования к структуре и содержанию стратегических документов на федеральном, региональном и муниципальном уровне;
- отсутствуют инструменты оценки качества выработанной стратегии.

Для обеспечения долгосрочного и эффективного функционирования всех элементов системы муниципального стратегического планирования необходимо вовремя проводить ее диагностику, т.е. оценивать их состояние и качество взаимодействия начиная с создания стратегического плана.

Сущность оценки представляется как триединство составляющих:

- инструмент, обеспечивающий возможность выявления проблем в функционировании системы стратегического планирования и их своевременное устранение;
- процесс, который по длительности совпадает с процессом реализации стратегии и даже предшествует ему, начинаясь на этапе разработки стратегического плана (является значимым элементом системы стратегического планирования);
- результат, выражающийся в отчете и рекомендациях по совершенствованию системы стратегического планирования на проведения оценки.

В российских и зарубежных исследованиях пока не сформулировано определение понятия «оценка» применительно к системе стратегического планирования, что позволяет сформулировать собственное определение, отражающее, при этом, специфику муниципального управления. Оценку системы стратегического планирования территории можно определить как

комплекс последовательных действий по выявлению слабых сторон отдельных элементов или совокупности элементов стратегической системы, устранение которых будет способствовать, повышению качества стратегического планирования, обуславливая долгосрочное социально-экономическое развитие.

Оценка в системе стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований в понимании стратегирования как многофакторного процесса, важна для всех без исключения территорий. Однако именно в крупных муниципальных образованиях построение комплексного инструментария оценки является наиболее важным в силу особой аккумулирующей роли в макрорегиональных социальных, экономических, инвестиционных и инфраструктурных процессах.

Литература:

1. *Богданов А. А.* Тектология: (Всеобщая организационная наука). В 2-х кн.: Кн. 1 / А. А. Богданов; редкол. Л. И. Абалкин (отв. ред.) и др. / Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. М.: Экономика, 1989. 304 с.
2. *Lootsma F. A., Schuijt H.* The multiplicative AHP, SMART and ELECTRE in a common contex // Multi-Criteria Decision Analysis. 1997. V. 6. Pp. 185–196.
3. Современный философский словарь / Под общ. ред. д.ф.н., проф. В. Е. Кемерова. 3-е изд., испр. и доп. М.: Академический Проект, 2004. 864 с.
4. Новая философская энциклопедия: В 4-х томах / Под ред. В. С. Стёпина. Т. 3. М.: Мысль, 2001. 692 с.
5. *Мухин В. И.* Исследование систем управления: учебник. М.: Экзамен, 2002. 384 с.
6. *Иншаков О. В.* Потенциал системного анализа мегаэкономики в русле субъектно – объектного и процессно – проектного подходов / О. В. Иншаков, А. Ю. Волошина // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2013. № 1. С. 6–17.
7. *Клейнер Г. Б.* Государство — регион — отрасль — предприятие: каркас системной устойчивости экономики России // Экономика региона. 2015. № 2. С. 50–58.
8. Поддержка развития геостратегически важных территорий (Дальний Восток, Республика Крым, Калининградская область и др.), а также имиджевые проекты (Олимпиада в г. Сочи, Саммит АТЭВ во Владивостоке и др.).
9. *Истомина Н. А.* Конкуренция за бюджетные средства в концепции бюджетирования, ориентированного на результат // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 29. С. 41–47.
10. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 12.04.2017)
11. Данный документ отменил действие Указа Президента Российской Федерации от 03.06.1996 № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».
12. *Бочко В. С.* Интегративное стратегическое развитие территорий (теория и методология). Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. 316 с.

References:

1. Bogdanov AA Tectology: (General Organizational Science). In the 2-d.: Book. 1 / A. A. Bogdanov; rare. LI Abalkin (editor-in-chief), etc. / Deposition of the Economy of the Academy of Sciences of the USSR. Institute of Economics, Academy of Sciences of the USSR . Moscow: Economics, 1989. 304 p.
2. *Lootsma F. A., Schuijt H.* The multiplicative AHP, SMART and ELECTRE in a common contex // Multi-Criteria Decision Analysis. 1997. V. 6. Pp. 185–196.
3. Modern Philosophical Dictionary / Under total. Ed. Doctor of Philology, prof. V. E. Kemerovo. 3rd ed., Rev. and additional. Moscow: Academic Project, 2004. – 864 p.
4. New philosophical encyclopedia: In 4 volumes / Ed. V. S. Stepin. T. 3. M.: Thought, 2001. 692 p.
5. *Mukhin V. I.* Research of management systems: a textbook. M .: Exam, 2002. 384 p.
6. *Inshakov O. V.* Potential of system analysis of megaeconomy in the channel of subject – object and process – project approaches / O. V. Inshakov, A. Yu. Voloshin // Bulletin of Volgograd State University. Series 3: The Economy. Ecology. 2013. № 1. P. 6–17.
7. *Kleiner G. B.* State – region – branch – enterprise: the framework of the system stability of the Russian economy // The Economy of the Region. 2015. № 2. P. 50–58.
8. Support for the development of geostrategically important territories (the Far East, the Republic of Crimea, the Kaliningrad region, etc.), as well as image projects (Olympics in Sochi, ATEV Summit in Vladivostok, etc.).
9. *Istomina N. A.* Competition for budgetary funds in the concept of performance budgeting . // Financial analytics: problems and solutions. 2014. №. 29. P. 41–47
10. About strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of 28 June 2014 № 172-FL [e-resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (date of reference 28.04.2017)
11. This document abolished the Decree of the President of the Russian Federation of 03.06.1996 № 803 «On the Basic Provisions of Regional Policy in the Russian Federation»
12. *Bochko V. S.* Integral strategic development of territories (theory and methodology). Ekaterinburg: Institute of Economics, UrB RAS, 2010. 316 p.

Литература:

13. *Довбий И. П.* Трансформация ресурсного обеспечения развития региона при смене технологических укладов / О. А. Амирова, И. П. Довбий // Российское предпринимательство. 2013. № 8(230). С. 68–72

14. *Свиридова С. В.* Формирование системы инновационного развития региона / С. В. Свиридова, Е. В. Рассоха, С. А. Самодурова // Современная экономика: проблемы и решения. 2016. Т. 83. № 11. С. 151–163.

15. *Гончаров А. Ю.* Сбалансированное региональное развитие. Стейкхолдеровский и социодарвинистский подходы / А. Ю. Гончаров, Н. В. Сироткина // Регион: системы, экономика, управление. 2015. № 3 (30). С. 10–17.

References:

13. *Dovbiy I. P.* Transformation of resource support for the development of the region with a change in technological structures / O. A. Amirova, I. P. Dovbiy // Russian Entrepreneurship. 2013. № 8 (230). Pp. 68–72.

14. *Sviridov S. V.* Formation of the system of innovative development of the region / S. V. Sviridov, E. V. Rassokha, S. A. Samodurova // Modern economy: problems and solutions. 2016. T. 83. № 11. P. 151–163.

15. *Goncharov A. Yu.* Balanced regional development. Steykholdovsky and soci-Darwinian approaches / A. Yu. Goncharov, N. V. Sirotkina // Region: systems, economics, management. 2015. № 3 (30). P. 10–17.