

**ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ
ПЛАНИРОВАНИЮ КАК УСЛОВИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Бушуева Татьяна Владиславовна

студентка

ФГБОУ ВО «Омский государственный педагогический университет»

Научный руководитель: Портнягина Елена Владимировна,

*д. полит. наук, доцент кафедры «правоведения,
государственного и муниципального управления»*

ФГБОУ ВО «Омский государственный педагогический университет»

Аннотация:

В статье рассматривается программно – целевой подход к стратегическому планированию социально-экономического развития муниципальных образований. Автор определяет сущность и особенности программно - целевого подхода в планировании на долгосрочную перспективу. Приводится зарубежный и отечественный опыт стратегического планирования с использованием программно-целевого подхода. Сделаны выводы относительно стратегии муниципального развития, а также применении программно-целевого подхода к стратегическому планированию и управлению, как необходимого элемента данных процессов.

Ключевые слова: стратегия, стратегическое развитие, муниципальные образования, программно-целевой подход, методы стратегического планирования, реализация стратегического плана, анализ, социально-экономическое развитие, государственное и муниципальное управление.

PROGRAM-TARGET APPROACH TO STRATEGIC PLANNING AS A CONDITION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

Bushueva Tatyana Vladislavovna

Scientific supervisor: Portnyagina Elena Vladimirovna

Annotation:

The article considers the program-target approach to strategic planning of socio-economic development of municipalities. The author defines the essence and features of the program-target approach in long-term planning. Foreign and domestic experience of strategic planning using the program-target approach is presented. Conclusions are drawn regarding the strategy of municipal development, as well as the application of a program-oriented approach to strategic planning and management, as a necessary element of these processes.

Keywords: strategy, strategic development, municipalities, program-target approach, methods of strategic planning, implementation of the strategic plan, analysis, socio-economic development, state and municipal management.

За последние годы в России особую значимость приобретают вопросы разработки экономически эффективных подходов к реализации документов долгосрочного планирования. Приоритетным условием социально-экономического развития регионов и муниципальных образований является повышение результативности стратегического управления, что особенно важно в ситуации значительного увеличения числа разработанных стратегий и существующих тенденций к уменьшению доходной части бюджетов муниципальных образований. Обзор международной практики, отечественного опыта стратегического планирования в государственном и муниципальном управлении свидетельствует о широком разнообразии применяемых методических подходов, отличающихся выбором критериев и принципов, алгоритмов расчета показателей.

Программно-целевой подход к стратегическому планированию является одним из видов стратегического планирования, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных ранее целей. Любой метод стратегического планирования направлен на достижение каких-либо определенных целей. Под методом стратегического планирования понимаются конкретные приемы, способы, инструменты для решения управленческих задач. На каждой из стадий следует использовать систему методов, выполняющую роль информационного обеспечения процесса, устанавливающую принципы и критерии выполнения требуемой функции и обеспечивающую логическое завершение каждого этапа и функции в целом. В стратегическом планировании необходимо использовать различные методы и инструменты экономических исследований.

Суть программно-целевого подхода к стратегическому планированию заключается в отборе приоритетных направлений социального и экономического развития муниципального образования, разработке сочетающихся мероприятий по достижению поставленных целей, в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами с учетом их целевого использования.

Реформирование системы российского государственного и муниципального управления в последние годы расставило акценты с затратного управления на управление по результатам. Таким образом, ориентация на результативное планирование и финансирование, внедрение программно-целевого подхода в управлении являются одним из основных направлений развития в широком спектре принимаемых концепций и программ реформирования той или иной сферы государственного и муниципального управления. Целевые программы становятся инструментом реализации указанных подходов в практике управления государством.

Программно-целевой подход содержит в себе методы увязки целей плана социально-экономического развития муниципального образования с комплексом экономических, социальных, научно-технических и

производственных мероприятий, а также ресурсами, обеспечивающими их выполнение. Развитие и использование программно-целевого подхода обусловлено относительным обособлением различных видов хозяйственной деятельности и усилением кооперации различных производственных звеньев единого хозяйственного комплекса, участвующих в выполнении целей государства в интересах общества. Программно-целевой подход позволяет в плановом порядке объединить усилия различных участников процесса стратегического планирования, направить данные усилия на достижение конкретных целей и отобразить на практике управления в форме разработки специальных программ.

Мнения ученых и специалистов в области стратегического планирования, о целесообразности использования программно-целевого подхода в решении социальных, экономических, экологических и других проблем в условиях современности, достаточно разные. Некоторые ученые считают, что данный подход устарел, другие считают, что опыт СССР, США, Японии и Западной Европы показывает – использование данного подхода целесообразно в тех случаях, когда необходимы крупные, инновационные решения, и единственным способом их реализации становится программно-целевой подход. В настоящее время актуальность применения программно-целевого подхода к стратегическому планированию возрастает в связи с процессами децентрализации государственного управления, которые способствовали повышению автономности в принятии решений на региональном и местном уровнях. Выбор стратегии местного развития может оказать серьезное влияние на модель развития. Традиционно регионами с самым большим экономическим потенциалом являлись те, которые имели легкий доступ к топливным ресурсам, сырью, капиталу, дешевому труду низкой квалификации и крупным местным рынкам. Эти естественные преимущества в новых условиях стали терять свою значимость с развитием новых информационных технологий, систем транспортировки и телекоммуникаций. Как показывают исследования, современный бизнес

оказывает огромное влияние на качество местной жизни, ее соответствие условиям современной жизни. Процветание предпринимательства происходит именно в тех регионах и городах, где относительно высок уровень жизни, где можно привлечь квалифицированный труд, где возможен доступ к современным средствам обслуживания и коммуникаций.

Однако при всей очевидности тенденций мирового развития в экономической сфере не существует ни запрограммированных решений местных проблем, ни наилучшей стратегии местного экономического развития для всех. Существуют огромные различия в интересах групп, содействующих местному экономическому развитию, и соответственно вариантов содержания стратегии. Но есть целый ряд общих положений разработки стратегии местного экономического развития, соблюдение которых объективно увеличивает возможность успеха.

Общий недостаток заключается в том, что слабыми звеньями в работе их местных администраций являются организаторская деятельность и стратегическое планирование, без которых овладение методами экономического развития просто невозможно. Несмотря на ряд уже имеющихся инициатив, об успехах говорить пока не приходится как ввиду изолированности проектов, осуществляемых без ясно выраженной, реальной, общественно значимой цели, так и по причине отсутствия более широкой перспективы и возможности проследить и оценить результаты этих проектов.

По свидетельству региональных экспертов, муниципалитеты испытывают большие трудности при установлении иерархии приоритетов и целей. А так как местная администрация располагает весьма ограниченными ресурсами, то определение приоритетов становится важнейшей управленческой задачей. В то же время развертывание нескольких конъюнктурных инициатив не может создать соответствующий фундамент для преобразования экономики и поощрения политической активности.

Региональные различия в пределах нашей страны в настоящее время очень велики. Таково одно из следствий введения рыночной экономики.

Чтобы успешно развиваться, общество должно знать, чего оно хочет, и уметь добиваться этого. А значит, стратегическое планирование должно соотноситься с местным уровнем развития и учитывать состояние сообщества. Поскольку стратегическое планирование нацелено на максимальную концентрацию местных ресурсов и прояснение образа будущего для сообщества, оно требует участия в его разработке самого сообщества. Следовательно, стратегическое планирование не только поддерживает руководство, но и является как важным фактором консолидации местных ресурсов, так и выражением общих ценностей. Для устранения вышесказанных проблем муниципальных образований требуются комплексные решения, обладающие достаточно высокой степенью подготовленности методической базы и отечественного опыта ее применения к решению конкретных вопросов.

Программно-целевой подход к управлению позволяет оптимально сочетать интересы органов местного самоуправления, проводя мероприятия, прямо связанные с состоянием конкретных объектов, расположенных на территории муниципального образования. Представляется целесообразным рассматривать как прямое, так и косвенное воздействие органов управления в рамках конкретных программ. Как правило, прямое регулирование связано со стратегическими ресурсами, финансово-кредитной системой, а также с установлением цен, тарифов и объемов производства данного сектора экономики на территории муниципального образования. Косвенное воздействие осуществляется преимущественно посредством разработки мероприятий по поощрению предпринимательской деятельности и создания условий для улучшения конъюнктуры рынка. Программно-целевой подход в управлении регионами определяется как исторически определенная совокупность методов, основанных на временной локализации управления процессами решения приоритетных проблем социально-экономического развития муниципального образования.

Как показывают исследования, применение программно-целевого планирования в Российской экономике было обусловлено следующими причинами: во-первых, достижение достаточно высокого уровня теоретической и методической разработки этой формы планирования, достигнутого в советский период, в использовании сопредельным наложением этих разработок на современные условия рыночной экономики, а так же создание новых организационно-экономических и правовых механизмов; во-вторых, отечественные исследователи опирались на опыт использования программно-целевого подхода к планированию в странах с рыночной экономикой, где практика показывала высокую эффективность его использования. Объектом программно-целевого подхода являлись все основные элементы структуры организации. Данный подход предполагал разработку плана с оценки конечных потребностей исходя из целей развития экономики при дальнейшем поиске и определении эффективных путей и средств по их достижению и ресурсному обеспечению. Перед программно-целевым планированием стояли также задачи непосредственного влияния на размещение новых предприятий, миграционные потоки, развитие отдельных территориальных образований (освоение новых районов, подъем экономики депрессивных районов, разрешение острых эколого-экономических ситуаций и т.д.). Использованию программно-целевого подхода в управлении в современной экономике способствует его применимость и действенность в условиях практически любой экономической системы.

Итак, программно-целевой подход — это подход для разработки плановых решений крупных проблем социума. Сущность его заключается в выборе и обоснованию основных целей социального, экономического и научно-технического развития, а также разработке системы мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами. Данный подход к стратегическому планированию применяется для решения как общественных, так и локальных производственных, технических, экономических и других задач. Разработка целевых

комплексных программ является не только методом планирования социально-экономического развития, но и средством реализации экономической политики органов власти. В настоящее время в Российской Федерации разрабатываются и реализуются федеральные, программы субъектов Российской Федерации, региональные и местные целевые программы. На местном уровне программно-целевой подход создает возможность преодоления специфических региональных проблем в сфере социально-экономического развития и формирования предпосылок к устойчивому экономическому росту.

Анализ зарубежного и отечественного опыта показывает, что программно-целевой подход к стратегическому планированию – весьма эффективный инструмент управления функционированием социально-экономических систем на местном уровне. Программно-целевое планирование предполагает разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение источников и объемов их финансирования. Основные направления реализации программно-целевого планирования, а также механизмы и инструменты ее проведения, индивидуальны для каждой территории и определяются специфическими для данного субъекта проблемами в развитии ее отдельных направлений.

Зарубежный опыт программно-целевого подхода к стратегическому планированию достаточно интересен, но имеет свои особенности. В таких государствах, как Германия и США основной перечень региональных экономических законов унифицирован под стандарты федерального законодательства, у регионах нет большого поля маневрирования по ускорению социально-экономической сферы. Страны, входящие в Европейский Союз, имеют много общих инструментов поддержки отстающих в развитии территорий и способов координации территориального развития. Структурные фонды Европейского Союза

позволяют регионам данной группы стран получать дополнительные ресурсы для стимулирования развития, сокращения безработицы, активизации инвестиционной деятельности. При этом сокращается зависимость регионов от финансовых ресурсов национальных правительств. Таким образом, многие страны благодаря наднациональной региональной политике смогли заметно повысить уровень жизни в ранее депрессивных и аграрных административно-территориальных единицах. Умелая координация территориального развития из единого европейского центра позволяла внедрять и поддерживать на отсталых территориях самые передовые направления реализации региональной политики. В частности, к ним относятся стимулирование создания наукоемких производств в депрессивных территориях, и организация промышленных кластеров в сельскохозяйственных районах стран Европейского Союза.

В Великобритании в 2012 году был создан правительственный документ, в котором ключевой частью реформ системы планирования в данной стране – были предписаны процедуры разработки планов согласования национальных, региональных и местных интересов социально-экономического развития с соблюдением условий защиты окружающей среды и содействия устойчивому росту. Данный документ можно использовать как позитивный опыт в Российской Федерации, так как в нем сосредоточены прогрессивные механизмы дальнейшего внедрения системы стратегического планирования с резким акцентом на территориальную составляющую в классической капиталистической стране с достаточно высоко - развитыми рыночными отношениями. Стратегическое планирование на местном уровне должно опираться на серьезную методологическую и методическую основу и на хорошее знание специфики исследуемых территорий, сегментов экономики, социальной сферы, экологии. Резюмируя вышесказанное, нужно чтобы стратегическому планированию предшествовал опыт научных исследований тенденций и факторов развития тех или иных территорий, причем эти исследования

должны осуществляться с учетом целей и приоритетов развития всех уровней государства.

Во многих зарубежных странах стратегическое планирование основано на децентрализации. В США принятие решений по данному вопросу делегировано местной общине и связано с разработкой стратегических планов развития территории, которые включают в себя: оценку допустимой нагрузки на окружающую среду местной территории, занимаемой определенным сообществом людей; развитие системы местного самоуправления и добавление в нее новых работающих методов управления и развития; участие жителей местной общины в принятии решений по основополагающим вопросам социально-экономического развития территории; определение потребностей общины и доступных ресурсов для их обеспечения. Таким образом, значительная часть вопросов планирования и прогнозирования лежит на местных общинах, которые более четко знают свои нужды, потребности и особенности региона, а потому смогут более точно спланировать направления развития и установить необходимую стратегию.

Также в США все органы исполнительной власти на уровне городов и штатов имеют агентства, специализирующиеся на вопросах экономического развития и подготовке целевых программ для повышения качества жизни общества. Профессионализация деятельности по стратегическому планированию социально-экономического развития территорий в США позволяет повысить качество разрабатываемых стратегий развития, а отсутствие административной власти у специалистов по развитию снижает вероятность злоупотребления полномочиями.

Во Франции поставлен акцент на работе структур, имеющих высококвалифицированные кадры и работающих над созданием и обоснованием программ и механизмов развития местных территорий.

В целом в развитых зарубежных странах стратегия развития направлена на повышение конкурентоспособности города или территории в

области передовых и научных разработок, а также на поддержку инноваций в различных сферах общественной жизни. Также в развитых странах, особенно это ярко выражено в США и Европе, одним из основных направлений развития является предпринимательство, взаимодействия бизнеса и обучения в высших учебных заведениях, формирование экономических кластеров, рост научных парков и агентств по передаче и развитию технологий. Еще одним из наиболее актуальных направлений стратегического планирования социально-экономического развития территорий является внешняя государственная направленность. Внешняя экономика в условиях глобализации и всемирного разделения труда требует пристального внимания и контроля. Именно при грамотно организованном процессе прогнозирования становится возможным достижение положительного эффекта от стратегического планирования. Поэтому стратегическое планирование может использоваться как эффективный инструмент повышения качества жизни общества и увеличения потенциала территории, которые обеспечиваются проведением долгосрочной политики органов власти и муниципальных образований. Непрерывность достигается за счет согласования рекомендаций относительно муниципальных планов развития. Основные аспекты, которые возможно детально изучить и внедрить на практике в России, это профессионализация деятельности по стратегическому планированию, делегирование большого количества вопросов по планированию в органы местного самоуправления, обеспечение обратной связи и мониторинга целей и направлений реализации проектов, преэминентность стратегических документов. В настоящее время практически все экономически развитые страны имеют сформировавшуюся систему разработки стратегий регионального экономического развития. Различия в практике функционирования данного механизма определяются масштабами планирования, основными задачами и функциями стратегических планов, применяемыми подходами к их разработке и воплощению.

Механизм стратегического планирования экономического развития в Германии опирается на четырехуровневое территориальное планирование. На федеральном уровне устанавливаются рамочные условия пространственного развития экономики для данной территории. Местное планирование выступает низшей ступенью в системе территориального планирования Германии, которая находится в компетенции местного самоуправления. Основными составляющими местного стратегического планирования экономического развития являются планирование развития муниципальных образований и перспективное развитие градостроительства. На муниципальном уровне осуществляются формирование комплексного плана экономического развития общины, а также стратегии строительства на ее территории, принимающей форму закона в Федеральном своде законов о строительстве для территории Германии. На этом уровне устанавливаются рамки полномочий при реализации стратегических мероприятий, а также осуществляется координация и контроль над деятельностью основных субъектов развития экономики в соответствии с поставленными стратегическими задачами. Механизм стратегического планирования экономического развития в Германии опирается на достижение консенсуса экономических интересов основных стратегических игроков в регионах. Это позволяет консолидировать усилия общества в достижении стратегических целей. Стратегическое планирование экономического развития в Японии опирается на стройную систему государственных органов, занимающихся разработкой и контролем исполнения региональных программ. В Японии процесс стратегического планирования экономического развития и реализации стратегий достаточно четко оформлен законодательно. Вместе с тем общегосударственные планы социально-экономического развития не являются законами. Выраженные в виде отдельных государственных программ, они формально приобретают характер ориентиров, в соответствии с которыми выстраивается деятельность экономических субъектов. Однако на практике обязательность выполнения параметров государственного

стратегического плана сравнима с диктуемой законодательно, которая обуславливается целым рядом проявлений национальной специфики. Механизм реализации стратегии экономического развития во многом опирается на одну из важнейших черт японской нации – жесткую ориентацию на достижение групповых целей. В силу данной особенности японского характера подавляющее число японских компаний планируют свою деятельность, исходя из показателей национальной стратегии.

Резюмируя все вышесказанное, мы пришли к выводу, что четкий контур стратегического планирования на уровне муниципальных образований является неотъемлемой частью эффективного развития региона, чтобы обеспечить результативность стратегии развития области, следует организовать процесс стратегического планирования на «низовом уровне», то есть в муниципальных образованиях. Организация процесса грамотного стратегического планирования именно на уровне муниципальных образований, а также оперативное решение сложных задач, возникающих с отсутствием финансовых средств, кадровых и организационных ресурсов с использованием программно-целевого метода – составляет единый механизм для решения сложившихся проблем организационно – методологического характера и успешного социально – экономического развития региона.

Процесс стратегического планирования создает основу для управления членами организации. Деятельность органов местного самоуправления – направлена на реализацию общественных интересов, осуществляемых в определенных законом формах, посредством использования ресурсов муниципального хозяйства.

На сегодняшний день, в сложившихся условиях, муниципальные образования без применения программно-целевого подхода к стратегическому планированию и управлению не могут обосновать перспективы своего развития и определить бюджет финансирования. Программно-целевой подход к решению проблем муниципалитетов следует рассматривать как инструмент муниципальной политики, обеспечивающий, с

одной стороны, формирование данной политики в целом, а с другой - ее реализацию в виде конкретных программ социально-экономического развития данной территории. Опыт использования механизмов реализации и форм применения инструментов программно-целевого подхода в отечественной практике и зарубежных странах кардинально отличается и во многом зависит от исторически сложившихся социально-экономических условий, а также свидетельствует о том, что необходимо развивать современные формы и виды стратегического планирования на всех уровнях управления государством.

Список литературы:

1. Федеральный закон № 131 от 06.10.2003 (20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Электронные данные. – 2020. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
2. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. (31.07.2020) – Электронные данные. – 2020. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70684666/>
3. Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 N 132 (ред. от 07.09.2018) "Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации" // Собрание законодательства РФ, - 2014, - N 26, ст. 3378; 2016, N 26, ст. 3879
4. Абрамов Р.А. Стратегия перспективного развития муниципальных образований России: теория и практика реализации / Абрамов Р.А., Лукьянова М.Н. // Менеджмент в России и за рубежом. – 2015. – № 4. – С. 27-34.
5. Ансофф И. Стратегический менеджмент. Классическое издание: пер. с англ. / под ред. А.Н. Петрова. – СПб. : Питер, 2009. – 344 с.

6. Батчаев А.Р. О методических подходах к разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования // Региональная экономика и развитие территорий. Сборник научных статей. – Санкт-Петербург, 2017. – С. 167-170.
7. Глигич-Золотарева М.В. Актуальные вопросы стратегического планирования на региональном уровне // Федерализм. – 2016. – № 2 (82). – С. 81-92.
8. Горелова И. В. Есть ли будущее у стратегий социально-экономического развития регионов // Современные проблемы территориального развития : электрон. журнал. – 2017. – № 2.
9. Динни, К. Брендинг территорий. Лучшие мировые практики / Под ред. Кейта Динни; пер. с англ. Веры Сечной. — М. : Манн, Иванов и Фербер , 2013. - 336 с.
10. Загоруйко И. Ю., Бешлык В. Э. Методологические аспекты стратегического планирования // Совершенствование стратегического управления корпорациями и региональная инновационная политика: материалы Рос.науч.-практ. конф. с междунар. участием.–Электронные данные. - 2018 –<http://predprin.psu.ru/images/citat/vg/novak/2012.ssu.sp.pdf>
11. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. – М.: Экономика, 2011. – 584 с.\
12. Миннибаева К. А. Стратегическое планирование в управлении развитием муниципального образования // Молодой ученый. — 2017. — №21.1. — С. 85-88.
13. Одинцова А.В. К вопросу о стратегическом планировании муниципальных образований / А.В. Одинцова // Федерализм. – 2016. – № 2. – С. 23-42.
14. Печкина Е. В. Методы и инструменты стратегического планирования регионального развития // Вопросы экономики и управления. — 2016. — №4. — С. 78-80. — URL <https://moluch.ru/th/5/archive/38/1102/>

15. Сергеев А.М. Планирование и стратегическое управление организацией / А. М. Сергеев, И. А. Иванова // Маркетинг. - 2017. - № 1 (152). - С. 88-102.

16. Шарнин А.В. Пути совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования в современных условиях / А.В. Шарнин // Научная перспектива. – Уфа, 2013.– № 1. – С. 3–5 (0,29 п.л.).

17. Формирование и оценка эффективности муниципальных программ: теория и практика: коллективная монография / Бреусова А. Г. [и др.] ; под общ. ред. В. В. Карпова, А. А.Кораблевой ; Ом. науч. центр СО РАН, Ом. фил. Финансового ун-та при Правительстве РФ, Ом. гос.ун-т им. Ф. М. Достоевского. - Омск: ЛИТЕРА, 2016. - 217 с

18. Эванс В. Ключевые стратегические инструменты. 88 инструментов, которые должен знать каждый менеджер / Воган Эванс; пер. с англ. В. Н. Егорова. – Москва: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2015. – 455 с.