

МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

© 2009 Д.Ю. Егоров*

Ключевые слова: стратегия социально-экономического развития, муниципальное образование, сельское поселение, стратегическое управление, стратегическое планирование, муниципальная экономика, модель разработки стратегии, этапы разработки, методология.

Предложена типовая модель процесса разработки и принятия стратегии социально-экономического развития сельского поселения, которая может быть положена в основу методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления сельских поселений по разработке и принятию стратегического документа с учетом имеющихся потенциалов и привлеченных ресурсов; рассмотрен пошаговый процесс стратегического планирования, лежащий в основе разработки и реализации стратегии сельского поселения, логически и процедурно взаимосвязанный с этапами разработки управленческого решения.

Создание условий для устойчивого развития сельских территорий, как подчеркивают специалисты, во многом зависит от решения социальных проблем села. Ныне восстановление и развитие социальной инфраструктуры этих территорий требует значительных вложений. В современных рыночных условиях в процессе принятия управленческих решений сельские муниципальные образования исходят из собственных ресурсов.

Вместе с тем, большинство функций по жизнеобеспечению населения в сельской местности на практике выполняются местной сельской администрацией не в полном объеме или не выполняются совсем из-за недостатка бюджетных средств. Наблюдается несоответствие финансово-экономических возможностей органов местного самоуправления сельских поселений той ответственности по решению вопросов местного значения, которые возложены на них федеральным и областным законодательством в силу слабости налогооблагаемой базы, что в условиях сложившегося финансово-экономического кризиса в России ухудшает их социально-экономическое развитие.

Современный подход к организации их участия состоит в отработке следующих направлений деятельности¹:

- ◆ проектирование и реализация стратегических документов социально-экономического развития сельских поселений;
- ◆ развитие деловой активности граждан и предприятий, предпринимательства;

- ◆ управление территориями на основе динамики показателей качества жизни;
- ◆ активизация интеграционных процессов в агропромышленном комплексе;
- ◆ интенсификация подготовки кадров.

Для обеспечения устойчивого развития сельских поселений необходимо четко представлять перспективы, иметь конкретную цель, на достижение которой должны быть направлены все имеющиеся ресурсы, и программы действий. Таким образом, экономическое развитие невозможно без программы действий, то есть без стратегического планирования. Поэтому очевидно, что обязательным инструментом, обеспечивающим эффективное функционирование любой социально-экономической системы, в том числе и сельских поселений, является стратегическое управление.

Под стратегическим управлением сельскими поселениями будем понимать особую вид управленческой деятельности, состоящий в разработке управленческих решений, ориентированных на перспективу, предусматривающих выдвигание таких целей и стратегий, мероприятий и проектов, реализация которых обеспечивает эффективное развитие сельской территории.

Стратегия социально-экономического развития сельского поселения, как инструмент развития, описывает траекторию движения от настоящего к тому будущему, которое рассматривается для данного поселения с уче-

* Егоров Денис Юрьевич, аспирант Самарского государственного экономического университета.
E-mail: kiddik-twins@mail.ru.

том его территориальных особенностей и уровня социально-экономического развития.

Необходимость разработки стратегии сельского поселения может быть обусловлена следующими причинами:

- ♦ большая зависимость местной экономики от сельскохозяйственного производства. Администрация муниципального образования должна разработать долгосрочный альтернативный план (комплекс мероприятий), компенсирующий негативные последствия, связанные с производством и реализацией сельскохозяйственной продукции;

- ♦ наличие признаков депрессивности муниципальной экономики в течение последних 10-15 лет;

- ♦ наличие сбалансированной стратегии повышает конкурентоспособность муниципального образования и укрепляет позиции Администрации сельского поселения во взаимоотношениях со стратегическими инвесторами;

- ♦ наличие долгосрочной стратегии развития сельского поселения позволяет сфокусировать имеющиеся ресурсы (земельные ресурсы, сырьевые ресурсы и пр.) на наиболее приоритетных направлениях развития поселения, организовать эффективное взаимодействие власти, граждан и бизнеса по достижению стратегических целей и задач;

- ♦ необходимость разработки долгосрочных программ по развитию сельских поселений и поиск механизмов для их реализации. Стратегия развития поселения формулируется в его комплексной программе социально-экономического развития;

- ♦ эффективный инструмент для выстраивания долгосрочных взаимоотношений с Администрацией муниципального района и Правительством субъекта Российской Федерации и привлечения ресурсов из различных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных фондов.

Стратегия социально-экономического развития сельского поселения - документ, определяющий долгосрочную политику деятельности органов местного самоуправления в различных областях и сферах экономической и социальной жизни сельского поселения, согласованную с интересами бизнес-сообщества, гражданского общества муниципального образования и стратегическими интересами сельской территории.

Технология создания стратегического документа и его реализация должна устанавливаться конкретно для каждого рассматриваемого сельского поселения.

Вместе с тем в настоящее время вопрос о планировании и организации развития сельских территорий с применением методов стратегического планирования как инструмента регулирования органов местного самоуправления слабо изучен. Практика определения перспективных направлений сельских поселений практически отсутствует и характеризуется слабой реализацией стратегических документов.

Среди проблемных моментов разработки стратегий на уровне сельских поселений можно выделить следующие².

1. Сильная зависимость хода реализации стратегии от финансирования; при дефиците бюджетных средств поселений последние направляются на текущие нужды без необходимого учета продвижения к реализации стратегических целей, отсутствие эффективного механизма поиска внешнего инвестора.

2. Общая нехватка необходимых ресурсов для реализации стратегий; при этом обычно и имеющиеся ресурсы не задействуются должным образом.

3. Отсутствие координации деятельности по реализации стратегии между ключевыми секторами муниципального образования (власть, бизнес и др.), отсутствие механизма социального партнерства.

4. Неэффективное взаимодействие органов местного самоуправления с региональными органами власти по стратегическим вопросам, особенно при отсутствии региональных стратегий развития.

5. Отсутствие у сотрудников сельских администраций знаний о применении средств стратегирования и навыков муниципального управления в стратегической ориентации.

6. Отсутствие общей схемы организации работ по воплощению стратегии и соответствующего пошагового последовательно-параллельного алгоритма действий, нехватка необходимых методических разработок по организации деятельности администраций сельских территорий в области стратегирования.

В результате, реализация стратегических разработок нередко сводится к набору мероприятий, осуществляемых только сельской

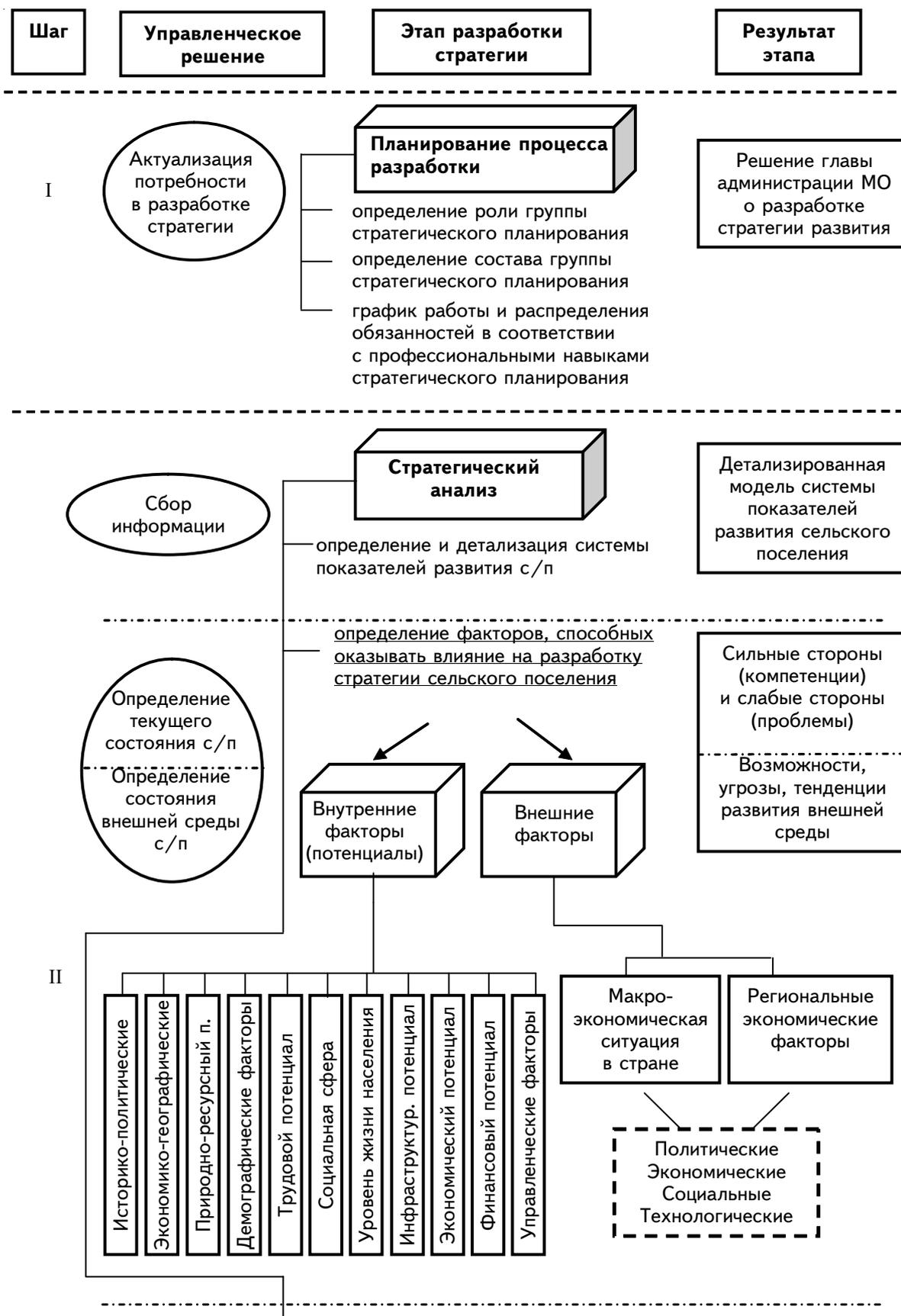


Рис. 1. Обобщенная модель разработки стратегии социально-экономического развития сельского поселения (начало)

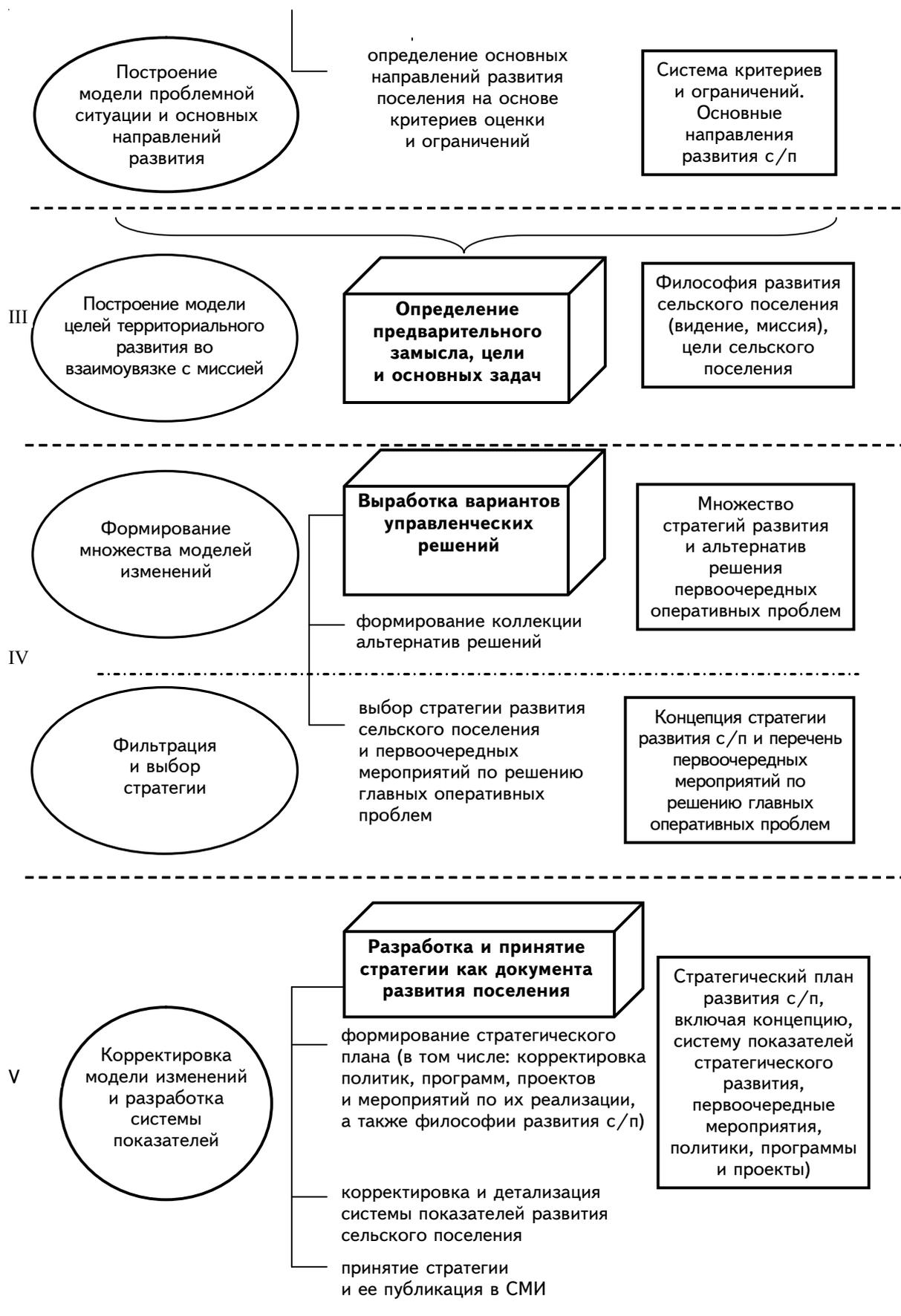


Рис. 1. Обобщенная модель разработки стратегии социально-экономического развития сельского поселения (окончание)

администрацией, а план реализации осуществляется в лучшем случае планом действий органов местного самоуправления.

Разработка стратегии социально-экономического развития сельского поселения – задача непростая, требующая привлечения высококвалифицированных специалистов и проделанной технологии работы.

Обобщенная модель разработки стратегии социально-экономического развития сельского поселения схематически представлена на рис. 1.

Методология представленной типовой модели процесса разработки и принятия стратегии сельского поселения базируется на следующих принципах:

1. В основу разработки стратегии заложена ориентация на собственные ресурсы сельского поселения, с помощью которых оно разрабатывает программы и проекты, обеспечивающие приток на сельскую территорию финансовых ресурсов для реализации социальных проектов.

2. Ориентация на сплоченную организацию всех участников стратегического процесса разработки стратегического документа и добросовестное выполнение ими поставленных задач с соблюдением предписанных правил, норм и должностных инструкций.

3. Непрерывное выявление и формирование конкурентных преимуществ сельской территории и расположенных на ней экономических объектов, анализ сильных и слабых сторон, угроз и возможностей для определения стратегических направлений к поддержанию конкурентоспособности того или иного сельского поселения во временных горизонтах планирования.

Целью создания типовой модели является разработка методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления сельских поселений по разработке и принятию стратегического документа с учетом природно-ресурсного, экономического и кадрового потенциала.

Разработка стратегии социально-экономического развития сельского поселения включает в себя пять значимых этапов (шагов), реализация которых позволяет собрать требуемую для принятия решения информацию о состоянии сельского поселения, его окружения, сформировать стратегическую

систему целей, систему критериев и ограничений, а также систему показателей территориального развития:

1. Планирование процесса разработки.

2. Стратегический анализ.

3. Определение предварительного замысла, цели и основных задач.

4. Выработка вариантов управленческих решений.

5. Разработка и принятие стратегии как документа развития сельского поселения.

Этапы разработки стратегии в муниципальном стратегическом планировании непосредственно связаны с этапами разработки управленческих решений.

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

В процессе стратегического планирования с привлечением муниципальных властей важно обеспечить привлечение к работе всех заинтересованных сторон, каждая из которых будет выражать свои цели.

Последующий этап разработки стратегии социально-экономического развития сельского поселения – основательный анализ внутренней и внешней среды муниципального образования, на основе которого дается комплексная оценка уровня социально-экономического развития сельского поселения, позволяющая проводить ранжирование и определить место поселения в социально-экономическом развитии муниципального района и региона в целом.

Стратегический комплексный анализ дает возможность выяснить, обладает ли экономическая система внутренними силами, чтобы воспользоваться внешними возможностями, и существуют ли у нее слабые стороны, которые могут усложнить проблемы, связанные с внешними угрозами.

Стратегический анализ сельского поселения, таким образом, представляет собой методическую оценку функциональных зон экономики рассматриваемого муниципального образования, предназначенную для выявления ее стратегически сильных и слабых сторон.

Практическое осуществление стратегического анализа муниципальной экономики необходимо начинать с разработки информационной модели. В этой связи необходимо разработать систему показателей социально-экономического развития рассматриваемого сельского поселения, характеризующую состояние поселения и позволяющую судить об относительном уровне его развития. Достоверность и достаточность совокупности показателей, их динамика позволяют провести полный анализ уровня социально-экономического развития сельского поселения, выявить его текущее состояние (оценку сильных и слабых сторон), возможности и угрозы, обозначить перспективы его развития.

Анализ текущего состояния поселения (анализ его внутренней среды) представляет собой формулирование преимуществ и недостатков по каждому следующему из факторов (потенциалов): 1) исторические факторы развития поселения, его политико-правовые основы; 2) экономико-географическое положение и организация территории поселения; 3) природно-ресурсный потенциал; 4) экологические факторы; 5) демографические факторы; 6) трудовой потенциал; 7) социальная сфера; 8) уровень жизни населения; 9) инфраструктурный потенциал; 10) экономический потенциал; 11) финансовый потенциал; 12) управленческие факторы.

Комплексное изучение вышеперечисленных факторов (потенциалов) позволяет оценить уровень социально-экономического развития поселения, сформулировать его преимущества и недостатки.

Состояние внешней среды сельского поселения представляет множество факторов, условно разделяемых на три большие группы:

- ◆ макроэкономическая ситуация в стране;
- ◆ региональные экономические факторы;
- ◆ факторы развития муниципального района.

Информация по внешней среде всегда должна приниматься во внимание не только

на региональном и федеральном, но и на муниципальном уровне. Максимальный уровень эффективности достигается только в том случае, если все вышеперечисленные уровни активно взаимодействуют друг с другом.

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

Третий этап разработки стратегии сельского поселения - этап определения предварительного замысла, целей и основных задач - представляется наиболее важным, поскольку именно здесь принимаются самые важные решения. Такие решения связаны в основном с четырьмя пунктами: 1) видение будущего, 2) миссия, 3) ключевые направления (цели), 4) задачи.

Как правило, очень непросто выразить, каким должно быть будущее

поселения. Термин "видение" не имеет формального определения и обычно охватывает эволюцию развития муниципального образования, а также то уникальное положение, которое муниципальное образование стремится занять в окружающем мире. Стратегическое видение поселения позволяет в максимально сжатой форме определить, каким поселение может стать в определенной точке будущего.

Видение сельского поселения можно представить в четырех взаимосвязанных аспектах, пересечение которых дает разработчикам стратегии "общее видение" поселения как образа будущего данной территории: "социовидение", "экономиковидение", "экологовидение", "управленвидение" (рис. 2).

В миссии определяется фундаментальная цель существования (предназначение), а также то, что должно быть сделано для осуществления видения. Формулировка миссии местной администрации с одной стороны носит общественный характер и основывает-



Рис. 2. Четырехаспектное видение сельского поселения

ся на ее полномочиях, задачах муниципального развития и ожиданиях носителей интересов, с другой стороны индивидуальна и подходит только тому муниципальному образованию, для которого она разработана.

При формулировке миссии должны учитываться следующие факторы:

- ◆ состав населения, являющегося конечным потребителем товаров и услуг;
- ◆ содержание деятельности местной администрации в интересах потребителей товаров и услуг;
- ◆ желаемые результаты;
- ◆ основные принципы, лежащие в основе деятельности администрации.

Опираясь на формулировку миссии, определяется стратегическая цель и строится система целей развития сельского поселения.

Стратегическая цель в обобщенном виде должна отражать интересы и удовлетворять потребности всех жителей местного сообщества в приобретении тех или иных ценностей материальной и духовной культуры. Такой более общей стратегической целью может быть, например, сохранение и возможность развития сельского поселения как целостного социально-экономического образования, или обеспечение устойчивого роста уровня и качества жизни местного населения. При этом система целей будет включать комплекс ори-

ентиров социально-экономического развития сельского поселения, каждый из которых представляет собой отдельное направление.

Каждая цель должна быть разбита на ряд задач, выполнение которых будет оказывать очевидное влияние на работу конкретных подразделений местной администрации.

На четвертом этапе разработки стратегии социально-экономического развития сельского поселения на основании построенной факторной модели и определения миссии, целей и задач развития поселения осуществляется выбор способов и средств реализации поставленных целей, т.е. обоснование возможных альтернатив (вариантов) достижения целей развития данного сельского поселения.

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

Варианты управленческих решений вырабатываются с помощью методов, которыми субъекты управления (разработчики стратегии, эксперты, специалисты) овладели в процессе обучения и накопления опыта. Поэтому основными требованиями, которыми должны обладать субъекты стратегического управления, являются: наличие опыта управлен-

ческой деятельности, а также знаний о стратегическом планировании.

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

Наиболее общей оценкой варианта развития являются эффективность предполагаемого действия, рассматриваемая как отношение получаемого результата (эффекта) к затратам, обусловленные получением данного результата. При чем важными показателями эффективности являются: бюджетная эффективность (учитывает финансовые последствия осуществления стратегического плана для местного бюджета), социальная эффективность (учитывает затраты и результаты в связи с осуществлением стратегического плана для местного населения), коммерческая эффективность (учитывает экономические последствия реализации стратегического плана для непосредственных хозяйствующих субъектов экономики поселения).

Если предыдущие этапы разработки управленческих решений выполнены тщательно, альтернативные решения взвешены и оценены, то разработчики стратегии осуществляют выбор стратегии социально-экономического развития сельского поселения с наиболее благоприятными оценками и последствиями.

Завершающим этапом разработки стратегии социально-экономического развития сельского поселения - является разработка специалистами (с учетом общественного мнения) базовой версии собственно документа - стратегии сельского поселения на основе собраний, семинаров или конференций, которые уже были проведены.

После широкого обсуждения в местном сообществе базовой версии стратегического

документа сельского поселения, его доработки и согласования в тематических комиссиях скорректированный документ передается на рассмотрение представительному органу муниципального образования в установленном законодательном порядке.

Утвержденный представительным органом стратегический документ поселения и опубликованный в печати становится нормативным документом данного местного сообщества, положения которого становятся обязательными для исполнения на всех уровнях управления рассматриваемого муниципального образования вне зависимости от меняющихся политических и экономических условий, что позволяет обеспечить преемственность муниципальной социально-экономической политики.

Таким образом, одним из важных инструментов регулирования процессов социально-экономического развития сельских поселений, как административно-территориальных единиц является стратегия, определяющая основные направления его развития на перспективу. Разработка и принятие стратегии развития сельского поселения - сложный, многоэтапный процесс, содержание которого будет варьироваться в зависимости от специфики каждого отдельно взятого поселения, что обеспечит его устойчивое социально-экономическое развитие на базе собственных ресурсов (потенциалов), а также создаваемых ресурсов в плановом периоде, в том числе и привлеченных ресурсов.

¹ Шевченко В., Белоусов В., Белоусов А. Организация планирования социального развития сельских территорий // АПК: экономика, управление. 2004. № 4. С. 56-57.

² Стратегия муниципального развития: методологические основы и технология разработки: на примере г. Жигулевска и Нефтегорского района Самарской области / Т.В. Бочкарева, С.Е. Самарцев, Г.Р. Хасаев и др. М., 2005. С. 6.

Поступила в редакцию 05.05.2009 г.