

## ФОРМУЛИРОВАНИЕ МИССИЙ В ПРАКТИКЕ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© 2014 Н.Н. Евдокимов, А.А. Малютина\*

**Ключевые слова:** муниципальное образование, стратегия социально-экономического развития, форсайт, целеполагание, миссия.

Рассмотрены теоретические основы целеполагания и формулирования миссий. Проведен сравнительный анализ результатов, полученных в процессе анкетирования стейкхолдеров в муниципальных образованиях Самарской области на этапе целеполагания. Представлены миссии муниципальных образований, сформулированные по итогам анкетирования.

В настоящее время актуальность и практическая значимость стратегий социально-экономического развития как инструмента территориального управления непрерывно возрастает. Стратегия - это "стабилизатор, который нельзя считать автоматически встроенным в экономику, он внедрен в систему управления искусственно и функционирует только в том случае, если принято решение о его введении в действие"<sup>1</sup>. Это говорит о том, что каждое муниципальное образование самостоятельно принимает решение о необходимости разработки стратегии.

В современных условиях разработка и реализация городскими округами и муниципальными районами стратегий социально-экономического развития способствуют не только повышению имиджа территорий среди всех прочих муниципальных образований, но и позволяют сформировать комплекс управленческих мероприятий на долгосрочную перспективу. Процесс разработки стратегий является творческим, но несмотря на это, требует со стороны экспертов и разработчиков определенных теоретических знаний и практических навыков.

Г.В. Семеновым, Ю.В. Матвеевым, И.А. Луниным отмечается, что "школа, концептуальная модель стратегического планирования содержательно и инструментально опирается на формальную последовательность этапов"<sup>2</sup>. Наиболее сложным этапом при разработке стратегии считается целеполагание, которое создает основу для всего процесса стратеги-

рования. В монографии Е.Н. Королевой сказано, что "целеполагание предполагает определение приоритетных проблем развития муниципального образования, а также формирование многоуровневой системы целей, их структуризацию и ранжирование"<sup>3</sup>. Другими словами, выявленные в ходе исследования приоритеты обуславливают формирование системы целей, которая чаще всего отображается посредством "дерева целей".

Ключевыми моментами в процессе проведения целеполагания является формулирование видения и миссии муниципального образования, определение стратегической цели и задач, что часто называют философией развития.

Основной элемент в целеполагании - это генеральная, или стратегическая, цель развития либо система стратегических целей, что при разработке стратегий встречается крайне редко. В свою очередь, стратегическая цель является связующим звеном между миссией муниципального образования и задачами его развития, которые существуют неразрывно между собой.

Генеральная цель должна соответствовать миссии муниципального образования, которая, в свою очередь, служит отправной точкой процесса стратегического планирования. Миссия - это один из этапов целеполагания, в процессе реализации которого подчеркиваются уникальность и специфичность конкретного городского округа или муниципального района, которые в последующем увя-

\* Евдокимов Николай Николаевич, кандидат экономических наук, доцент. E-mail: nickelsyz@list.ru; Малютина Арина Александровна, аспирант. E-mail: arina128@mail.ru. - Самарский государственный экономический университет.

зываются и соотносятся с приоритетами развития данной территории в будущем.

Миссию, представленную в стратегии социально-экономического развития конкретного муниципального образования, можно считать его “визитной картой”. Формулирование миссии - очень тонкая, ответственная работа, от качества выполнения которой зависят не только имидж и возможности позиционирования территории, но и ее развитие в будущем.

Многолетний опыт разработки стратегий муниципальных образований, обобщенный профессором Е.Н. Королевой, показывает, что «у большинства российских муниципальных образований в документах стратегического характера определена не миссия, а “главная цель”»<sup>4</sup>.

Миссия часто смешивается со стратегическими целями и видением, в результате чего эксперты не всегда разграничивают данные категории. Зарубежные стратегии редко определяют миссию муниципального образования, отдавая предпочтение генеральной цели. Практика показывает, что миссию часто отождествляют с брендом муниципального образования, что не допустимо, так как эти понятия взаимодополняемы. Принципиальным отличием миссии и видения является то, что последнее представляет образ будущего, а миссия при этом отражает, каким образом будет достигнуто видение. В соответствии с логикой проведения целеполагания первоочередным является формулирование видения, а после - формулирование миссии. Для того чтобы разграничивать эти понятия, необходимо понимать, что каждое из них призвано ответить на соответствующий вопрос: миссия - на вопрос “каким образом?”, а видение - на вопрос “какой?”.

В последнее время изучением теоретико-методологических основ процесса целеполагания интересуется все больше исследователей. Часто целеполагание как один из этапов разработки стратегий социально-экономического развития реализуется на основе применения метода анкетирования. Участниками анкетирования являются все стороны, заинтересованные в прогрессивном развитии конкретного муниципального образования (органы местного самоуправления, бизнес-сообщество, граждане и т.д.). Вполне логично,

что среди муниципальных образований невозможно найти абсолютно идентичные видение, миссию и стратегические приоритеты. Интересно проводить сопоставление этих категорий.

Лаборатория комплексных региональных исследований Самарского государственного экономического университета обладает значительным опытом разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, в том числе с использованием технологии форсайта. Непосредственно в области целеполагания - формулирования видения, миссии, генеральной цели развития - первая деловая игра такого рода была организована в муниципальном районе Кинель-Черкасский Самарской области в 2011 г. По ее результатам были определены видение развития муниципалитета в 2030 г. и точки роста района<sup>5</sup>.

В 2013 г. Лаборатория комплексных региональных исследований СГЭУ завершила разработку стратегии социально-экономического развития муниципального района Ставропольский Самарской области до 2025 г. по заказу районной администрации. В текущем году по заказу органов местного самоуправления городского округа Кинель осуществляется процесс стратегирования социально-экономического развития Кинеля. Финальным итогом работы станет стратегия с тем же горизонтом планирования.

В обоих случаях стратегическое планирование организовано на основе использования технологии форсайта, которая, в частности, подразумевает активное вовлечение местных стейкхолдеров в процесс разработки документа. Не является исключением и этап целеполагания, одним из результатов которого является миссия муниципального образования.

В ходе стратегических сессий с представителями органов местного самоуправления двух муниципальных образований проводилось анкетирование с целью формулировки рабочего варианта миссии как комбинации выбранных респондентами сильных сторон и относимых к территориям эпитетов. Затем данный вариант использовался при разработке окончательного варианта миссии.

В каждом случае анкета содержала три последовательных вопроса, первый из кото-

рых был закрытым, а два последующих - открытыми с предложенными вариантами ответов. Варианты ответов на вопросы формулировались разработчиками стратегии исходя из результатов проведенного ранее социологического исследования на территории муниципальных образований и из итогов аналитического этапа, в первую очередь, на основе выявленных экспертами сильных сторон. Также учитывался применяемый разработчиками концептуальный подход к стратегированию, согласно которому муниципальное образование рассматривается в четырех аспектах: как социум, среда обитания, предприниматель и институт местного самоуправления.

В Ставропольском районе участие в анкетировании приняли 29 чел., в городском округе Кинель - 30 чел., в основном в состав респондентов вошли депутаты местных представительных органов, а также работники администраций - как правило, на уровне заместителей глав и начальников управлений и отделов.

Первый вопрос был сформулирован следующим образом: "Для Вас городской округ Кинель (муниципальный район Ставропольский) - это... (выберите один вариант)". Далее предлагалось четыре варианта ответа.

Для Кинеля:

- 1) город;
- 2) местное сообщество;
- 3) муниципальное образование;
- 4) транспортный узел.

Для Ставропольского района:

- 1) территория;
- 2) местное сообщество;
- 3) муниципальное образование;
- 4) агропромышленный центр.

При ответах на данный вопрос в обоих муниципалитетах наблюдается согласованная позиция анкетирруемых. Ответ "муниципальное образование" дали 66% респондентов в Ставропольском районе и 70% - в Кинеле. При этом если в Ставропольском районе второй по популярности выбор - "агропромышленный центр" - сделали 28% экспертов, то в городском округе мнения разделились между "городом" - 17% и "местным сообществом" - 13%, а "транспортный узел" не выбрал никто.

Как результат, в формулировках миссий основой определения объекта в обоих случаях стало муниципальное образование.

Второй вопрос заключался в выборе трех сильных сторон развития муниципального образования, которые нужно было проранжировать по степени убывания значимости от 1 до 3. При подсчете итогов первому выбору присваивались три балла, второму - два, а третьему - один балл.

Из 12 предложенных вариантов ответов совпали 9, так как в тенденциях социально-экономического развития исследуемых муниципальных образований в ходе аналитического этапа и подведения итогов анкетирования местного населения было выявлено много общих черт. Одновременно обеспечивалась пропорциональность представительства выше указанных четырех аспектов понимания муниципального образования.

Результаты анкетирования (процент набранных баллов от общего количества по наиболее популярным ответам - не менее 5%) представлены на рис. 1 и 2.

Три сильные стороны - благоустроенность территории, развитость транспортной сети и природно-рекреационное богатство характеризуют муниципалитет как среду обитания, однако высокое значение - 21,0% (максимальное по результатам анкетирования) - имеет только последний вариант ответа.

Миграционная привлекательность представляет социальный аспект развития муниципального района, данный выбор стал третьим по приоритетности среди ответов респондентов.

Две характеристики Ставропольского района как института местного самоуправления - финансовая устойчивость и политическая стабильность - имеют значения на уровне 10%, а единственный выбор по аспекту "Муниципальное образование - предприниматель" - привлекательность для бизнеса - стал вторым по популярности: 19,1% экспертов проголосовали за него.

По результатам ответов на данный вопрос были выбраны три приоритетные сильные стороны - природно-рекреационное богатство, привлекательность для бизнеса и миграционная привлекательность, которые вошли в рабочую версию миссии Ставропольского района.

Диаграмма по результатам анкетирования по аналогичному вопросу в городском округе Кинель имеет несколько иную форму: мож-

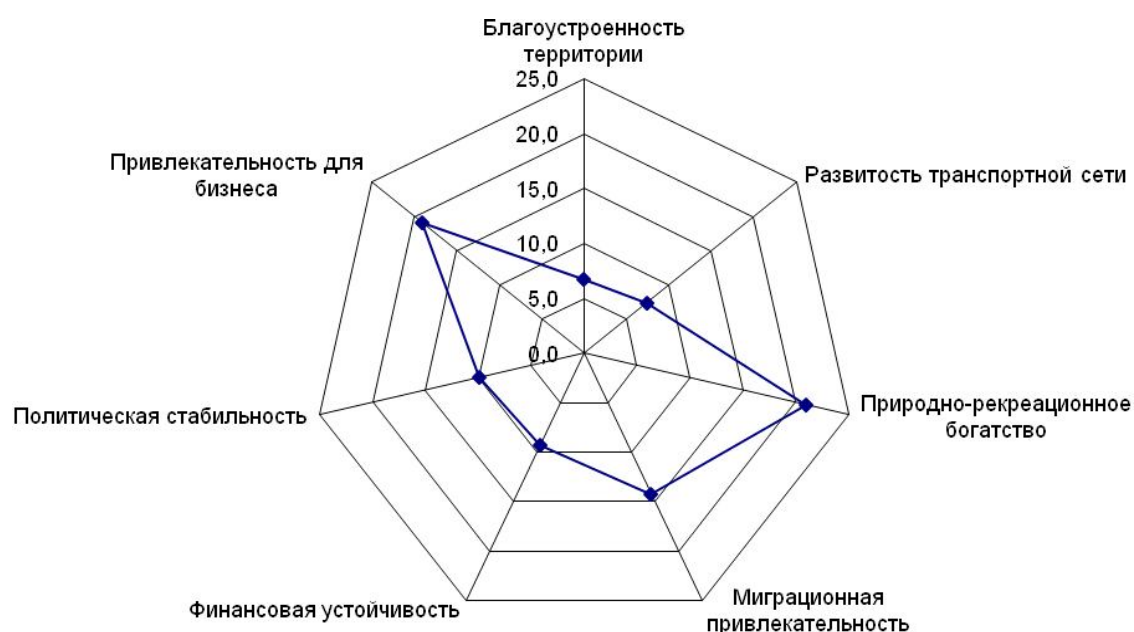


Рис. 1. Результаты анкетирования по сильным сторонам Ставропольского района, % к максимальной возможной сумме баллов



Рис. 2. Результаты анкетирования по сильным сторонам городского округа Кинель, % к максимальной возможной сумме баллов

но заметить более равномерное распределение мнений экспертов, одновременно восемь ответов набрали более 5% голосов. Это может свидетельствовать, с одной стороны, о более сбалансированном развитии территории, а с другой - о сложности выделения сильных сторон, которые смогут стать базой

социально-экономического развития в рамках разработки стратегии.

По аспекту "Муниципальное образование - среда обитания" также были выбраны три сильные стороны, однако если благоустроенность территории, как и по Ставропольскому району, имеет поддержку на уровне 7%, то развитость

транспортной сети и безопасность проживания набрали по 14,4% (разделили 2-е и 3-е места), а потому были включены в формулировку миссии Кинеля.

По социальному блоку респонденты отметили две сильные стороны - молодое население и высокий уровень жизни, однако их доля в общей сумме баллов не позволила войти в тройку лидеров.

Единственный выбор по аспекту “Муниципальное образование - институт местного самоуправления” - бюджетная устойчивость - одновременно стал победителем в рамках данного вопроса - 18,3%. Следует обратить внимание на тот факт, что похожий ответ с формулировкой “финансовая устойчивость” содержался в анкете по Ставропольскому району, но выбирался менее активно при том, что по уровню обеспеченности бюджетных расходов собственными доходами муниципальный район существенно превосходит городской округ Кинель.

Наконец, экономический аспект развития городского округа представлен двумя выборами экспертов. Привлекательность для бизнеса по результатам опроса в Кинеле имеет меньшее значение (примерно в 2,5 раза), чем в Ставропольском районе, при этом представители органов местного самоуправления выделили наличие предприятий железнодорожной отрасли. Данный ответ указал почти каждый второй респондент, но лишь 10% поставили его на 1-е место.

Конструкция третьего вопроса анкет была аналогична предшествующему: предлагалось выбрать три эпитета, максимально относимых к территории (также ранжируя их от 1 до 3). Всего предлагалось 12 вариантов ответов с возможностью указать свой вариант (варианты). Свои предложения в ответах на оба вопроса в каждом муниципальном образовании вносились очень редко.

Эпитеты специально формулировались таким образом, чтобы косвенно продублировать сильные стороны, обеспечить аналогичную представительность четырех обозначенных выше аспектов понимания муниципального образования и отследить случайность либо закономерность ответов на поставленные вопросы.

Результаты ответов на третий вопрос представлены на рис. 3 и 4.

Сопоставляя результаты, отображенные на рис. 1 и 3, можно сделать вывод о существенном смещении приоритетов между аспектами рассмотрения муниципального района Ставропольский. Не представлен социальный блок, по два эпитета характеризуют муниципальное образование как среду обитания и институт местного самоуправления, три эпитета относятся к аспекту “Предприниматель”, хотя варианты ответов “открытый для партнерства” и “передовой” достаточно общие и могут пониматься различно.

Наиболее популярным эпитетом стал “финансово самостоятельный” - 17,9% баллов, за-

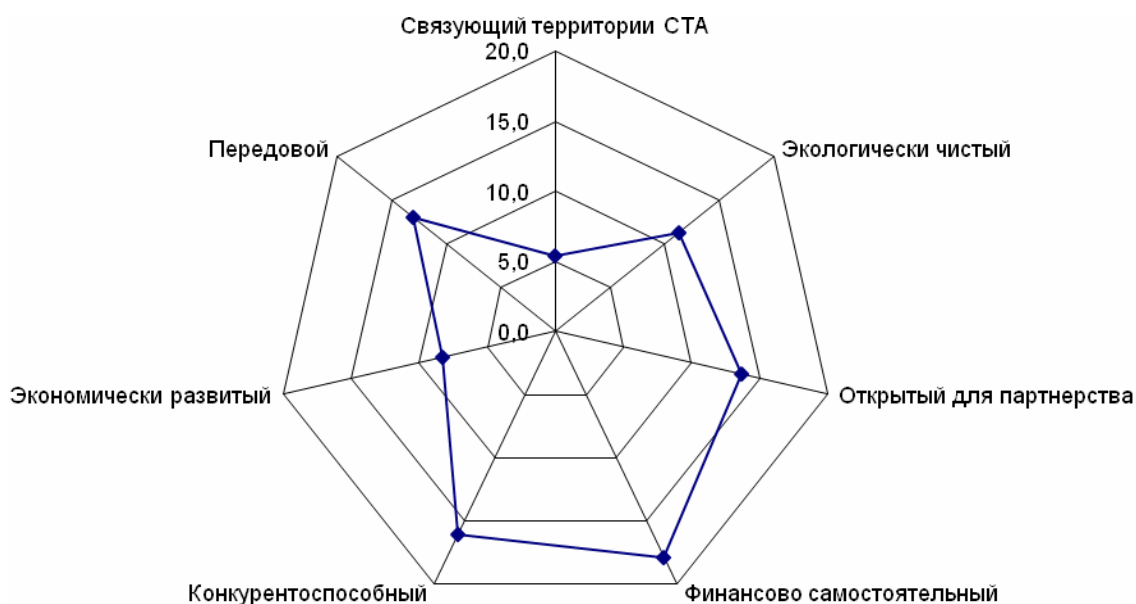


Рис. 3. Результаты анкетирования по эпитетам, относимым к Ставропольскому району, % к максимальной возможной сумме баллов

тем следуют “конкурентоспособный” - 16,1% и “открытый для партнерства” - 13,7%. Следует обратить внимание на достаточно низкий результат варианта “связующий территории Самаро-Тольяттинской агломерации (СТА)” при условии, что Ставропольский район находится в центре агломерации, являясь своеобразным ее “коридором”. Более того, в настоящее время осуществляется разработка стратегии социально-экономического развития СТА, которая может стать дополнительной возможностью экономического роста муниципального района.

Ответы на второй и третий вопросы достаточно сильно взаимосвязаны, что подчеркивает высокую степень определенности респондентов относительно характеристик муниципального района и их внимания к расстановке приоритетов.

Выбранная финансовая самостоятельность коррелирует с финансовой устойчивостью во втором вопросе, а обозначенная привлекательность территории для бизнеса в третьем вопросе нашла отражение в эпитетах “конкурентоспособный” и “открытый для партнерства”.

Также нельзя не отметить близость наиболее приоритетной сильной стороны, заключающейся в природно-рекреационном богатстве, и эпитета “экологически чистый”.

Результаты анкетирования по третьему вопросу относительно городского округа Кинель свидетельствуют о слабом внимании к аспекту “Муниципальное образование - институт местного самоуправления”: выбраны по два эпитета по социальному блоку и среде обитания, три - по аспекту “Муниципальное образование - предприниматель”.

Интересно, что выбранная основной стороной бюджетная устойчивость городского округа не была подкреплена головами за вариант “финансово обеспеченный” в ответе на третий вопрос - менее 5%.

Наиболее часто выбирали эпитет “развивающийся” - 26,7% от возможных 180 баллов; на 2-м и 3-м местах - соответственно, “железнодорожный” и “экологически чистый”. При ответах как на второй, так и на третий вопрос в городском округе Кинель респонденты обращали внимание на достаточно высокий процент молодого населения, а также на безопасность проживания, что статистически подтверждается, в частности, низким уровнем преступности, в первую очередь уличной.

По результатам анкетирования с использованием трех приоритетных сильных сторон и трех максимально популярных эпитетов модераторы мероприятия непосредственно в

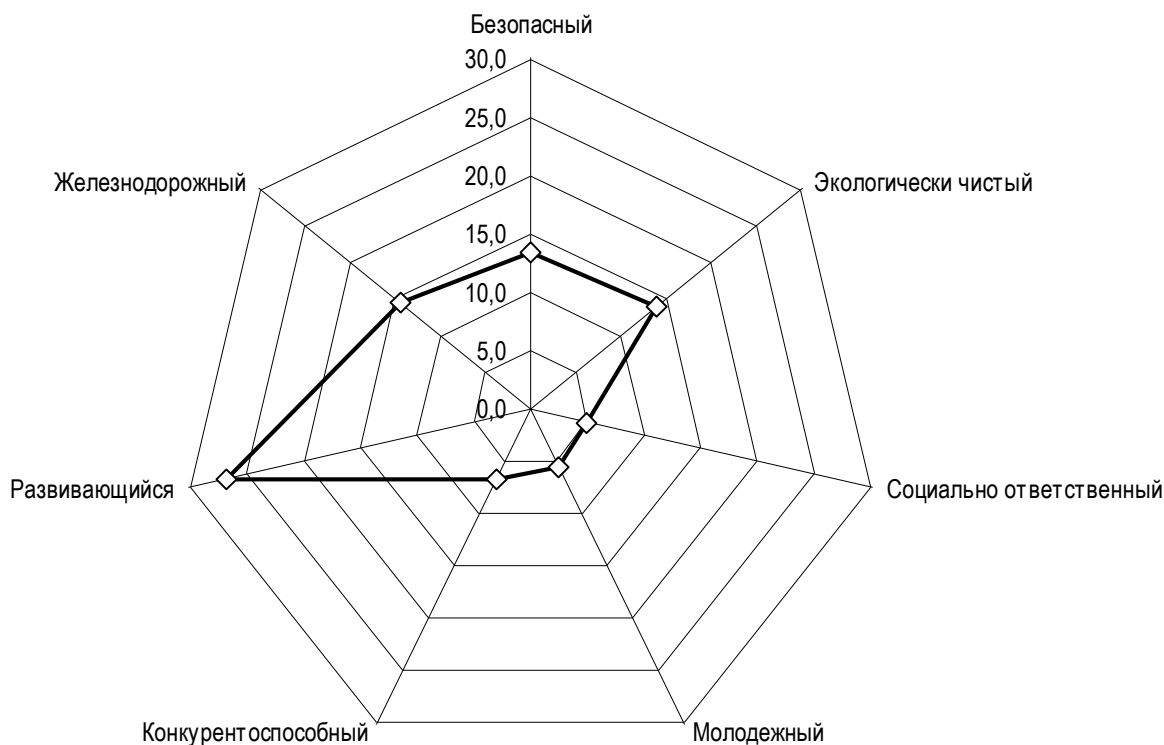


Рис. 4. Результаты анкетирования по эпитетам, относимым к городскому округу Кинель, % к максимальной возможной сумме баллов

его процессе (менее чем за час от момента сбора анкет) генерировали рабочие варианты миссий муниципальных образований, компилируя обозначенные выборы. Ниже приведены получившиеся формулировки миссий.

Ставропольский район - открытое для партнерства, конкурентоспособное, финансово самостоятельное муниципальное образование, привлекательное для проживания и ведения бизнеса, обладающее уникальным природно-рекреационным потенциалом.

Городской округ Кинель - это развивающееся с использованием потенциала железной дороги муниципальное образование с устойчивым бюджетом, обеспечивающее населению безопасное проживание на экологически чистой территории с хорошей транспортной доступностью.

Несмотря на множество пересекающихся у двух муниципальных образований сильных сторон, что, в частности, нашло свое отражение в предлагаемых вариантах ответов на вопросы анкеты, обозначенные экспертами приоритеты, а следовательно, и формулировки миссий достаточно сильно отличаются друг от друга.

Общим для обоих муниципалитетов является акцент на их финансовую самостоятельность (для городского округа Кинель более мягкий вариант - бюджетная устойчивость), а также на комфортность проживания на территории в экологическом аспекте этого понятия (для Ставропольского района выражено косвенно через природно-рекреационный потенциал).

Одновременно миссия Ставропольского района более "деловая", ориентированная на ведение бизнеса на территории; миссия Кинеля сильнее связана с удобством проживания,

что обеспечивается, помимо отмеченной выше экологической чистоты, безопасностью и транспортной доступностью муниципалитета.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать общий вывод, что представители органов местного самоуправления Ставропольского района позиционируют свое муниципальное образование, в первую очередь, как территорию эффективного ведения бизнеса и партнерства, а эксперты, представлявшие городской округ Кинель, видят свой город как территорию комфортного проживания населения.

<sup>1</sup> Малютина А.А., Мясникова В.М. Роль стратегии в повышении устойчивости социально-эколого-экономического развития муниципального образования. Инновационные подходы к обеспечению устойчивого развития социально-эколого-экономических систем // Материалы Международной конференции (19-21 мая 2014 г., Самара - Тольятти). Самара; Тольятти : Кассандра : Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2014. С. 149.

<sup>2</sup> Семенов Г.В., Матвеев Ю.В., Лукин И.А. Современный стратегический анализ региональных экономических систем // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2014. № 2 (112). С. 12.

<sup>3</sup> Королева Е.Н. Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты : монография. М. : ВГНА Минфина России, 2006. С. 121.

<sup>4</sup> Там же. С. 122.

<sup>5</sup> Королева Е.Н., Евдокимов Н.Н. Технологии форсайта в региональном стратегировании: методические основы организации [Текст] // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2012. № 6 (92). С. 52.

Поступила в редакцию 25.03.2014 г.