

На правах рукописи

Маковкина Светлана Александровна

**ОЦЕНКА ЗРЕЛОСТИ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
В КРУПНЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

Специальность 08.00.05 –
экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

Аннотация диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
Победин А.А.
к.э.н., доцент

Екатеринбург 2020

Актуальность темы исследования. Минувшее десятилетие ознаменовалось развитием и упорядочением стратегического планирования, повышенным интересом к использованию методов стратегического планирования в публичном управлении, расширена нормативно-правовая база стратегического планирования. Федеральный закон № 172 от 28 июня 2014 года «О стратегическом планировании в РФ» четко определил полномочия органов власти, включая полномочия органов местного самоуправления, относящихся к сфере стратегического планирования. Тем не менее, определенная Законом система стратегического планирования остается не до конца выстроенной.

При анализе системы стратегического планирования в муниципальных образованиях с численность населения более 500 тыс. чел. было установлено, что более 50 % муниципалитетов не имеют стратегию социально-экономического развития. В муниципальных образованиях, разработавших стратегию, прогноз социально-экономического развития есть у 45% муниципалитетов. Не во всех муниципальных образованиях, даже имеющих стратегию социально-экономического развития представлен перечень актуальных программ. В том случае, если программы есть и даже учтены в бюджете, они носят общий характер и со стратегией не связаны. Бюджетный прогноз в муниципальных образованиях отсутствует.

Надо отметить, что Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16.01.2017 г. № 13 закрепляет равный доступ населения России к социальным и экономическим благам, обеспечивая соблюдение экономических, политических, социальных прав на всей территории, соответственно в каждом муниципальном образовании. Помимо государственной политики именно стратегическое планирование должно способствовать выравниванию уровня и качества жизни населения.

На сегодняшний день, по данным НИУ ВШЭ, в России реализуется

более 57 тысяч стратегических документов, установлено более 500 тысяч целевых показателей. При этом, содержательно, сами стратегии не имеют принципиальных различий, как по форме, так и по содержанию. И если единство формы стратегий социально-экономического развития муниципальных образований не является, по нашему мнению отрицательным качеством, т.к. говорит об определенной унификации, то отсутствие содержательных отличий свидетельствует о том, что муниципальные власти не до конца понимают специфику стратегического планирования и относятся к процедуре скорее формально. Данный тезис подтверждает проведенный автором анализ стратегических целей, представленных в стратегиях социально-экономического развития.

Таким образом, несмотря на то, что опыту стратегического планирования в России больше двадцати лет, а если проследить преемственность долгосрочного планирования, начиная с советского периода, то значительно дольше, мы можем констатировать, что система стратегического планирования в Российской Федерации до сих пор является не устойчивой или не зрелой.

Сложившаяся ситуация во многом связана с недостаточным использованием механизмов оценки качества стратегического планирования, так как выявить уровень зрелости системы стратегического планирования в конкретном муниципальном образовании можно только с помощью методов оценки.

При этом внедрение инструментария оценки стратегических планов особо важно для крупных муниципальных образований, так как именно они являются сосредоточением экономических, политических, культурных, социальных инноваций, привлекают население и обеспечивают основной прирост валового регионального продукта.

Необходимость совершенствования инструментов стратегического планирования как механизма регулирования и управления социально-экономическим развитием особенно крупных муниципальных образований,

отсутствие единой системы оценки качества содержания стратегических документов и эффективности внедрения их в систему муниципального управления предопределили актуальность темы и содержание диссертационного исследования.

Степень разработанности научной проблемы. Теоретические вопросы стратегического планирования развития территорий изучаются достаточно давно, наиболее широко раскрыты в работах таких российских экономистов, как: Анимица Е.Г., Бочко В.С., Воронина А.Г., Даванков А.Ю., Егоршин А.П., Княгинин В.Н., Кушлин В.И., Лапина В.А., Лексин В.Н., Львов Д.С., Мингалева Ж.А., Миролубова Т.В., Плякин А.В., Радаева В.В., Рохчин В.Е., Тургель И.Д., Щиплер Р.И. и др. Особенности управления крупными городами как в советский, так и в постсоветский период, рассматривалась в работах В.С. Боголюбова, Н.Ю. Власовой, Б. М. Гринчеля, Л. Гохберг, Б. С. Жихаревича, Г.М. Лаппо, О.П.Литовка, П. Рудник А.И. Татаркина и других.

Общие теоретические и практические вопросы стратегического планирования социально - экономического развития территории муниципальных образований исследованы в работах отечественных ученых Д.М. Ланцева, Н.Б. Жунды, Б.С. Жихаревича, С.Ф. Жилкина, А.А. Керашева, Т.Т. Авдеевой, Ю.В. Филиппова, Р.Д. Хунагова, В.Н. Овчинникова, Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре, Института экономики города и др.

Вопросы стратегического планирования и территориального планирования разрабатывались в работах таких зарубежных авторов как И. Тошич, Дж. Форестер, Г. Минцберг, Г. Гордон, И. Ансофф, Р. Симонс.

Исследованиям вопросов развития городов и территорий посвящены работы В.Л. Глазычева, Р.А. Попова, А.Е. Балобанова, Н.П. Кетовой, О.И. Генисаретского, А.А. Джаримова, А.А. Ермоленко, П.А. Ореховского, А.А. Мокрушина».

Вопросами разработки и формирования систем индикаторов социально - экономического развития территорий муниципальных образований и

проведения мониторинга посвящены труды Г.Ю. Ветрова, Д.В. Визгалова, А.А. Шанина, В.Е. Рохчина, К.Н. Знаменской, Е.В. Тишина, Е.Н. Захаровой, А.Ю. Казанской, А.Н. Широкова, С.Н. Юрковой.

Теоретические проблемы применения оценки как инструмента управления в экономических системах разного уровня представлены в трудах зарубежных исследователей: М. Скривен, А.Э. Сухман, П. Росси, К. Вайс и такие российские авторы, как Н.В. Клецкин, В.Л. Симонова и др. Прикладные аспекты оценки в системе регионального и муниципального управления исследованы В.П. Бабинцевым, Г.Ю. Ветровым, Д.В. Визгаловым, А.С. Лаппо, И.В. Даниловой, А.А. Дьяконовым, И.В. Елоховым, Е.В. Никулиной, А.В. Семеновым, Е.А. Шишкиной и другими.

Процесс разработки, реализации и оценки стратегических планов социально-экономического развития территории муниципального образования исследован в трудах Н.М. Шодоровой, Р.К. Санжицыреновой, И.М. Хабаевой, И.В. Сугаиповой, В.А. Мау.

Научные разработки по оценке в системе муниципального стратегического планирования представлены трудами «Фонда «Институт экономики города», Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» (МЦСЭИ «Леонтьевский центр»), Центра стратегических разработок и др.

При этом существующие научные работы и проведенные авторам исследовании показали, что при имеющемся нормативном регулировании, практика стратегического планирования до конца не сложилась.

Цель исследования состоит в систематизации особенностей развития системы стратегического планирования в крупных городах России.

Достижение цели потребовало решения следующих **задач**:

- изучить особенности развития системы стратегического планирования в Российской Федерации, в регионах и муниципальных образованиях;

- обосновать необходимость, теоретическое содержание и практическую значимость использования оценки системы стратегического планирования социально-экономического развития крупных муниципальных образований;
- предложить методику оценки зрелости стратегического планирования социально-экономического развития крупных муниципальных образований;
- провести апробацию методики оценки системы стратегического планирования в крупных муниципальных образованиях;
- разработать методические рекомендации повышения эффективности системы стратегического планирования социально-экономического развития крупных муниципальных образований.

Объект исследования – система стратегического планирования в крупных муниципальных образованиях Российской Федерации, имеющих численность населения более 1 млн. чел.

Предметом исследования являются организационно-экономические отношения, возникающие в процессе развития системы стратегического планирования, учитывая уровень зрелости системы, обеспечивающий долгосрочное устойчивое развитие.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составили теории региональной и муниципальной экономики, теории государственного и муниципального управления, стратегического планирования; использованы системный, функциональный, институциональный методологические подходы; применены методы сравнительного, структурного анализа, экономико-статистические методы исследования, специализированные инструменты стратегического анализа (PEST, SNW и SWOT анализ и др.), метод экспертного опроса.

Информационную базу исследования составили нормативно-правовые акты федерального, регионального и местного уровня, закрепляющие направления и формы повышения эффективности социально-экономического развития в сфере стратегического планирования и оценки. Официальные материалы Федеральной службы государственной статистики, отчеты глав

муниципальных образований «Об эффективности деятельности органов местного самоуправления», материалы официальных сайтов субъектов РФ и муниципальных образований, Министерства экономики РФ, материалы, собранные лично автором, в том числе результаты экспертного опроса, проведенного автором среди глав и других ведущих специалистов администраций муниципальных образований.

Научная новизна исследования.

Структурировано понимание стратегических разрывов в системе стратегического планирования муниципальных образований; выявлены внешние и внутренние стратегические разрывы, обусловленные влиянием организационных, нормативных, коммуникационных и ресурсных факторов на всех уровнях стратегического планирования.

Введено в научный оборот понятие «зрелость системы стратегического планирования», отличительной особенностью которого, является выявление пяти уровней зрелости; для каждого уровня разработаны специфические характеристики и предложена методика оценки, сочетающая количественную и качественную оценку. Предложенный автором подход позволяет не только сравнить муниципальные образования по уровню зрелости системы стратегического планирования, но и выявить стратегические разрывы, затрудняющие эффективное долгосрочное планирование.

Разработана методика оценки уровня зрелости системы стратегического планирования, применительно к крупным муниципальным образованиям, заключающаяся в расчете комплексного показателя, что позволяет сравнить муниципальные образования по уровню зрелости системы стратегического планирования.

Предложена альтернативная система мер нормативно-правового регулирования, включающая Муниципальный стандарт стратегического планирования, внедрение которой обеспечит повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере реализации стратегических планов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в обобщении информации, способствующей расширению теоретического и методического базиса муниципального стратегического планирования, инструментального потенциала применения оценки, анализа реализации стратегического планирования. Практические результаты заключаются в развитии и систематизации методов и инструментов в системе муниципального стратегического планирования, а также контроля его реализации.

Практическая значимость заключается в разработке методических рекомендаций по повышению эффективности стратегических планов, о чем свидетельствуют справки о внедрении.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, приложений и списка использованных источников. Первая глава дает общий теоретический контекст: обсуждаются проблемы формирования системы стратегического планирования и выявления стратегических разрывов, проведено исследование, подтвердившее гипотезу о несовершенстве данной системы в муниципальных образованиях Российской Федерации, сделаны выводы о низкой зрелости системы стратегического планирования на муниципальном уровне. Во второй главе предложена методика оценки зрелости системы стратегического планирования. Выявлены основные показатели и предложены индикаторы для объективной оценки уровня зрелости системы стратегического планирования в крупных муниципальных образованиях. В третьей главе приводится апробация предложенной системы оценки. Предложены рекомендации и алгоритмы для решения поставленной проблемы и совершенствования системы стратегического планирования. В заключении формулируются ключевые выводы исследования.

