

## Актуализация стратегий развития муниципальных образований и совершенствование механизма их реализации в современных условиях

Н.В. Брит<sup>1а</sup>, И.В.Первушина<sup>2б</sup>

<sup>1</sup> Томский государственный архитектурно-строительный университет, ул. 79-й Гвардейской Дивизии, 25, Томск, Россия

<sup>2</sup> Дума г. Томска, пр. Ленина, 105, Томск, Россия

<sup>а</sup> brit@seversk.tomsknet.ru, <sup>б</sup> ingapervushina@ya.ru

<sup>а</sup> <https://orcid.org/0009-0002-0494-3703>, <sup>б</sup> <https://orcid.org/0009-0009-5072-3112>

Статья поступила 25.09.2024, принята 08.10.2024

*Новые реалии, сложившиеся после 2019 г., требуют переосмысления приоритетов развития муниципальных образований и фокусировки расходов и управленческих усилий в соответствии с ними. К сожалению, эта работа ведется слабо как в части корректировки стратегий развития муниципальных образований, так и в части исполнения этих стратегий. В статье рассмотрены современные проблемы стратегического управления на муниципальном уровне, сделаны рекомендации по совершенствованию существующих стратегий и методов их реализации. Рекомендации относятся к Томску, но могут использоваться специалистами, работающими в этой области на других территориях и уровнях государственного управления. Это связано с тем, что обозначенные в статье проблемы являются общими для многих муниципальных образований. Особое внимание в статье уделено вопросам демографической политики как абсолютному приоритету настоящего времени. Исследование проводилось прежде всего на основе изучения практики стратегического управления Томска, но на основе изучения отрывочных данных по другим муниципальным образованиям можно сделать вывод о том, что нам удалось определить общие проблемы, существующие в этой области. Поэтому материалы исследования могут быть полезны специалистам по стратегическому управлению на уровне муниципальных образований в различных регионах Российской Федерации. Учитывая опыт нескольких муниципальных образований, сделаны выводы о текущем состоянии дел по созданию стратегических планов развития в них, сделаны рекомендации по широкому кругу вопросов (внедрение маркетингового подхода, обновление стратегий с учетом современных реалий и приоритетов демографической политики, совершенствование механизмов реализации стратегий).*

**Ключевые слова:** стратегическое управление; социально-экономическое развитие; муниципальное образование.

## Updating strategies for the development of municipalities and improving the mechanism of their implementation in modern conditions

N.V. Brit<sup>1а</sup>, I.V. Pervushina<sup>2б</sup>

<sup>1</sup> Tomsk State University of Architecture and Civil Engineering; 25, 79<sup>th</sup> Gvardeyskoy Tomsk, Russia

<sup>2</sup> Tomsk Duma; 105, Lenin Ave., Tomsk, Russia

<sup>а</sup> brit@seversk.tomsknet.ru, <sup>б</sup> ingapervushina@ya.ru

<sup>а</sup> <https://orcid.org/0009-0002-0494-3703>, <sup>б</sup> <https://orcid.org/0009-0009-5072-3112>

Received 25.09.2024, accepted 08.10.2024

*The new realities that have emerged after 2019 require a rethinking of the development priorities of municipalities and focusing expenses and management efforts in accordance with them. Unfortunately, this work is being carried out poorly, both in terms of adjusting the development strategies of municipalities and in terms of implementing these strategies. The article examines modern problems of strategic management at the municipal level and makes recommendations for improving existing strategies and methods of their implementation. The recommendations relate to Tomsk, but can be used by specialists working in this area in other territories and levels of government. This is due to the fact that the problems identified in the article are common to many municipalities. Particular attention in the article is paid to issues of demographic policy as an absolute priority of the present time. The study is conducted primarily on the basis of studying the practice of strategic management of Tomsk, but based on the study of fragmentary data on other municipalities, it can be concluded that we were able to identify the general problems that exist in this area. Therefore, the research materials may be use-*

*ful to specialists in strategic management at the level of municipalities in various regions of the Russian Federation. Taking into account the experience of several municipalities, conclusions are drawn about the current state of affairs in creating strategic development plans in them, recommendations are made on a wide range of issues (introducing a marketing approach, updating strategies taking into account modern realities and priorities of demographic policy, improving mechanisms for implementing strategies).*

**Keywords:** strategic management; socio-economic development; municipal education.

Проблема актуализации стратегий развития муниципальных образований требует пристального внимания, что подтверждается трудами многих авторов, включая работы [1–3]. При разработке указанных стратегий целесообразно применение системного подхода в целом и элементов системного анализа в частности [4]. Особое внимание в изучении данного вопроса следует уделять методам стратегического планирования в управлении современными муниципальными образованиями и отдельными регионами нашей страны [5; 6]. При этом нужно учитывать отечественный опыт и зарубежную практику планирования развития муниципальных образований [7].

Безусловно, необходимости совершенствования стратегического управления на всех уровнях государственного и муниципального управления в настоящее время уделяется большое внимание. Это связано с тем, что стратегическое управление призвано решать важнейшие вопросы по следующим направлениям:

1. Определение приоритетов, перспективных направлений развития организаций, которые обеспечивали бы устойчивое развитие в условиях динамично изменяющейся среды и фокусирование усилий на них. В условиях ограниченности ресурсов — это наиважнейшая задача.

2. Накопление ресурсного потенциала для одновременного решения масштабных задач или для медленного, но непрерывного продвижения в выбранных направлениях

3. Обеспечение баланса интересов власти, бизнеса и населения, обеспечивающего мотивацию к развитию и отсутствию (или низкому уровню) протестного потенциала в организациях

Очевидно, что решение этой триединой задачи является ключевым элементом развития государства в долгосрочном периоде. Именно поэтому положение о необходимости управления «в долгу» содержится в выступлениях президента Российской Федерации В.В. Путина [8]. Кроме того, осуществляется масштабная работа по совершенствованию практики стратегического управления, по созданию и корректировке стратегических планов на различных уровнях государственного и муниципального управления. В качестве примера можно привести недавнюю разработку Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа [9].

На муниципальном уровне важнейшим в настоящее время является актуализация действу-

ющих стратегий развития и совершенствование механизма их реализации. Именно эти две области стали объектом пристального внимания нашего исследования, результатам которого посвящена данная статья.

Стратегии развития муниципальных образований не обновлялись давно, с 2019 г. Сейчас активно ведутся разговоры о необходимости обновления, но новых редакций стратегий пока не появилось. Это связано с тем, что создание и обновление стратегий проводятся в виде кампаний, предполагающих выделение государством соответствующих средств на эти цели. Такая практика связана с тем, что муниципалитеты не имеют квалифицированных кадров для осуществления этого вида деятельности, а также в силу того, что на уровне муниципалитетов стратегическое планирование осуществляется от случая к случаю. Как следствие, этот вид работ жестко не закреплён (как правило) за определенными подразделениями мэрии.

Вместе с тем, за последние 5 лет произошли серьезные изменения среды функционирования муниципальных образований Российской Федерации, что настойчиво требует корректировки приоритетов развития и перераспределения ресурсов в их пользу. К наиболее значимым изменениям относятся коронавирус, начало специальной военной операции (СВО), введение рядом стран санкций, направленных на ослабление научного, промышленного и военного потенциала России. Очевидно, что новые реалии требуют осмысления и отражения в распорядительных документах муниципальной власти, важнейшим из которых является стратегия развития муниципального образования.

Так, безусловными приоритетами становятся:

- обеспечение четкого функционирования и развития оборонно-промышленного комплекса;
- обеспечение устойчивой работы отраслей топливно-энергетического, продовольственного, строительного комплексов, транспорта и связи;
- развитие импортозамещения в машиностроении, фармацевтической, химической промышленности;
- обеспечение общественной, бактериологической и химической безопасности на управляемых территориях;
- устойчивое жизнеобеспечение населения теплом, светом и водой;
- забота о семьях участников СВО и инвалидах.

Очевидно, что не все из обозначенных выше направлений находятся в компетенции муниципальной власти, поэтому где-то от нее требуется содействие в решении вопросов, а где-то на нее ложится основная нагрузка по решению проблем.

Например, для четкого функционирования и развития оборонных предприятий муниципальная власть может только оказывать содействие в виде землеотводов, изменения схем и графиков работы транспорта, а также режима работы магазинов и детских учреждений. Действительно, при переходе оборонных предприятий на трехсменный режим работы сотрудники этих предприятий должны чувствовать заботу и не испытывать неудобств.

Другое дело – работа образовательного сектора. Например, в условиях появления инвалидов большое внимание нужно уделить адаптивному спорту, созданию специальных групп, обеспечивающих реабилитацию и социальную адаптацию этой категории. Больше внимания уделять военно-патриотическому воспитанию и развитию технических видов спорта (в частности, связанных с моделированием, управлением квадрокоптерами, стрельбой, мотоспортом).

Работу в вышеуказанных направлениях необходимо конкретизировать с учетом специфики отдельных муниципалитетов.

Так, для Томска нужно учитывать следующие моменты:

- наличие большого числа оборонных предприятий в наиболее чувствительных областях производства вооружений;
- наличие развитого научно-образовательного комплекса, обеспечивающего импортозамещение и подготовку специалистов;

- его удобное месторасположение: находясь далеко от мест боевых событий, город является безопасным и комфортным местом для проживания и осуществления производственной деятельности.

Это создает возможности для бурного развития города, что и показывают материалы статистики. Например, в 2022 г. имел место активный рост промышленного производства в Томске, который составил 12,4 % по отношению к 2021 г. [10].

Однако возможности роста не реализуются автоматически. Необходима системная работа муниципалитета.

В частности, муниципалитету нужно активнее инициировать вопросы переноса производств, а также учебных заведений (в том числе военных) из европейской части России и создания новых предприятий в Томске.

Кроме обозначения новых приоритетов, в стратегиях развития муниципальных образований должны найти отражение вопросы укрепления ресурсной базы региона: создания новых производств, развитие промышленного и жилищного строительства. Особое внимание нужно уделить увеличению численности населения, укреплению семьи и повышению рождаемости. Действительно, все секторы российской промышленности страдают от нехватки кадров, дефицит которых во времени только усугубляется. Демография в современных условиях является самым узким местом управления, требующим немедленного решения. Не случайно 2024 г. в России объявлен Годом семьи [11].

В Томске, например, имеет место отрицательная динамика численности населения даже с учетом мощных миграционных потоков (рис. 1).

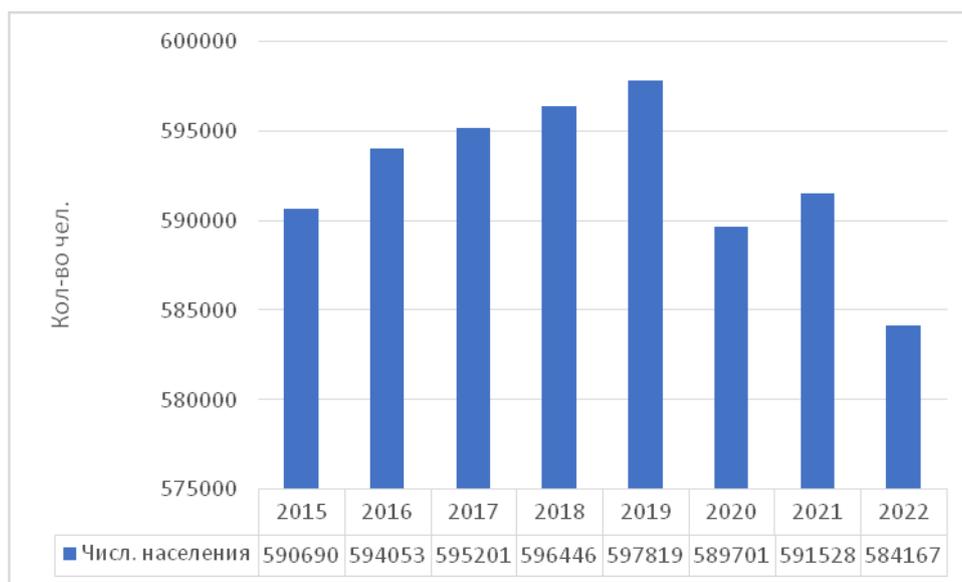


Рис. 1. Динамика численности населения Томска, 2015–2022 гг.

Источник: [12].

Нужно полнее имплементировать стратегические установки федеральной власти в стратегии развития муниципалитетов. Это положение относится прежде всего к цифровизации и более полному вовлечению в управление городом местного населения с использованием различных методов (в частности, инициативного финансирования).

Стратегическое управление предполагает последовательное профессиональное выполнение трех видов работ: проведение стратегического анализа – разработка стратегии – реализация

стратегии. В последней части тоже есть серьезные проблемы. Дело в том, что даже заявленные в прошлых редакциях стратегий развития муниципальных образований цели, как правило, не реализуются или реализуются не в полном объеме.

С одной стороны, ответственность за выполнение стратегии законодательно закреплена за мэром, прописан механизм реализации стратегии (рис. 2). Это положение присутствует во многих стратегиях развития, в том числе и в стратегии развития Томска [13].



Рис. 2. Механизм реализации стратегии городского развития.  
Источник: [13].

Но на практике стратегическое управление не реализуется. Дело в том, что складывается парадоксальная ситуация, когда стратегия развития муниципального образования является формальным документом, на который никто не ориентирован. Муниципалитет и его структуры работают на решение текущих задач. Не реализуется механизм трансформации стратегических целей в средне- и краткосрочные задачи муниципальных служб.

Посмотрим на ситуацию на примере Томска. Для того, чтобы показать реальные проблемы реализации стратегии, достаточно привести два факта. Во-первых, до сих пор не утвержден генеральный план муниципального образования, в результате чего ведется бессистемная застройка города, порождающая серьезные транспортные проблемы. Во-вторых, в 2022 г. сумма неизрасходованных средств по федеральным программам составила 3 270 710,8 тыс. р. [10]. Между тем, в механизме реализации стратегии развития муниципального образования две представленные выше области имеют критически важное значение.

Подводя итоги проделанной работы, в качестве рекомендаций по актуализации стратегий муници-

пального развития и совершенствованию механизма ее реализации мы могли бы обозначить следующие:

1. Стратегическое управление – это важный инструмент устойчивого развития территории, поэтому практику такого управления нужно внедрять и постоянно совершенствовать.
2. При актуализации стратегий развития муниципальных образований необходимо:
  - учитывать установки федеральной власти по цифровизации, вовлечению населения в управление, ориентации на решение демографических проблем;
  - учитывать новые реалии, связанные с эпидемиями, СВО и международными санкциями;
  - учитывать специфику муниципального образования при имплементации в стратегию развития муниципального образования двух вышеобозначенных установок.
3. Решение демографической проблемы нужно рассматривать как абсолютный приоритет, выделять отдельным разделом стратегического плана развития и тщательно прорабатывать содержание работы муниципалитета в этом направлении
4. Необходимо добиться связи стратегического и текущего планирования, следить за тем, чтобы дол-

госрочные цели трансформировались в среднесрочные и краткосрочные планы муниципалитетов.

5. Необходимо обучать сотрудников муниципалитетов стратегическому управлению, показывая значимость проблемы и формируя соответствующие навыки работы.

#### Литература

1. Давыдова Н., Тимофеева О. Устойчивое развитие города. Вопросы разработки стратегии // Муниципальная экономика. 2021. № 4. С. 18-23.
2. Закиров И.Д., Тажитдинов И.А., Казаков В.В. Формирование стратегии развития и оценка эффективности деятельности муниципальных образований // Вестн. Томского гос. ун-та. 2021. № 323. С. 254-259.
3. Болтунов В.В. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в свете принятия нового законодательства о стратегическом планировании // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 2. С. 319-321.
4. Борисов А., Ореховский П. Города: системный анализ // Муниципальная экономика. 2022. № 3. С. 45-55.
5. Ткаченко А.Е. Методы стратегического планирования в управлении современным муниципальным образованием // Вестн. РУДН. Сер.: Политические науки. 2020. № 1. С. 79-83.
6. Тургель И.Д., Батишевская В.Б. Стратегическое территориальное планирование как программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием региона // ЧиновникЪ. 2014. № 2. С. 3.
7. Сеструхина А.О. Отечественный опыт и зарубежная практика планирования развития муниципального образования // Проблемный анализ и гос.-управленческое проектирование. 2021. Т. 4, № 4. С. 130-137.
8. Путин заявил о необходимости продолжать реализацию долгосрочных планов до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/18560989> (дата обращения: 15.06.2024).
9. Стратегия социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files> (дата обращения: 25.08.2024).
10. Заключение счетной палаты города Томска на отчет об исполнении бюджета муниципального образования «Город Томск» за 2022 год // Сайт Счетной палаты г. Томска. URL: <https://spgt.tomsk.ru/wp-content/uploads/2023/06/28.04.ZAKLYUCHENIE2022.pdf> (дата обращения: 14.05.2024).
11. О проведении в Российской Федерации Года семьи: указ Президента Рос. Федерации от 22.11.2023 № 875 [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202311220013> (дата обращения: 03.08.2024).
12. Администрация города Томска [Электронный ресурс]. URL: <https://admin.tomsk.ru/pgs/2d4/> (дата обращения: 28.08.2024).
13. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года // Официальный сайт Думы г. Томска. URL:

6. Необходимо четко закрепить вопросы стратегического планирования и контроля за конкретными работниками мэрии, наладить взаимодействие по этим вопросам между профильными подразделениями.

[https://duma70.ru/strategiya\\_razvitiya\\_goroda\\_tomska](https://duma70.ru/strategiya_razvitiya_goroda_tomska) (дата обращения: 29.08.2024).

#### References

1. Davydova N., Timofeeva O. Sustainable development of the city. Strategy development issues // Municipal'naya ekonomika. 2021. № 4. P. 18-23.
2. Zakirov I.D., Tazhitdinov I.A., Kazakov V.V. Formation of a development strategy and assessment of the effectiveness of municipalities // Tomsk State University Journal. 2021. № 323. P. 254-259.
3. Boltunov V.V. Strategy for the socio-economic development of a constituent entity of the Russian Federation in light of the adoption of new legislation on strategic planning // Humanities, social-economic and social sciences. 2022. № 2. P. 319-321.
4. Borisov A., Orekhovskij P. Cities: System Analysis // Municipal'naya ekonomika. 2022. № 3. P. 45-55.
5. Tkachenko A.E. Methods of strategic planning in the management of a modern municipality // RUDN Journal of Political Science. 2020. № 1. P. 79-83.
6. Turgel' I.D., Batishevskaya V.B. Strategic territorial planning as a program-targeted method of managing the socio-economic development of a region // "Chinovnik". 2014. № 2. P. 3.
7. Cestruhina A.O. Domestic experience and foreign practice of planning the development of a municipality // Problem analysis and public administration projection. Theory, practice, methodology. 2021. V. 4, № 4. P. 130-137.
8. Putin announced the need to continue implementing long-term plans until 2030 [Elektronnyj resurs]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/18560989> (data obrashcheniya: 15.06.2024).
9. Strategy for the socio-economic development of the Siberian Federal District until 2035 [Elektronnyj resurs]. URL: <http://static.government.ru/media/files> (data obrashcheniya: 25.08.2024).
10. Conclusion of the Accounts Chamber of the City of Tomsk on the report on the execution of the budget of the municipality "City of Tomsk" for 2022 // Sajt Schetnoj palaty g. Tomska. URL: <https://spgt.tomsk.ru/wp-content/uploads/2023/06/28.04.ZAKLYUCHENIE2022.pdf> (data obrashcheniya: 14.05.2024).
11. On holding the Year of the Family in the Russian Federation [Elektronnyj resurs]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202311220013> (data obrashcheniya: 03.08.2024).
12. Administration of the city of Tomsk [Elektronnyj resurs]. URL: <https://admin.tomsk.ru/pgs/2d4/> (data obrashcheniya: 28.08.2024).
13. On approval of the Strategy for the socio-economic development of the municipality "City of Tomsk" until 2030 // Oficial'nyj sajt Dumy g. Tomska. URL: [https://duma70.ru/strategiya\\_razvitiya\\_goroda\\_tomska](https://duma70.ru/strategiya_razvitiya_goroda_tomska) (data obrashcheniya: 29.08.2024).