

## К вопросу о процедурах разработки и реализации документов стратегического планирования развития районных муниципальных образований

Н.С. Хохлова

Байкальский государственный университет, ул. Ленина, 11, Иркутск, Россия  
hohlovans@bgu.ru

Статья поступила 30.04.2020, принята 12.05.2020

*Разграничены понятия стратегического и долгосрочного типов планирования, выделены индивидуальные черты стратегического планирования. Выявлены узкие места в регулировании стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования в Российской Федерации. Идентифицированы проблемы, с которыми сталкивается муниципальное образование в процессе стратегического планирования. Предложены организационные и методические рекомендации по совершенствованию деятельности муниципальных образований в сфере стратегического планирования, проведена апробация и оценка результатов внедрения предлагаемого мониторинга реализации стратегии районного муниципального образования.*

**Ключевые слова:** стратегическое планирование; развитие муниципального образования; разработка стратегии; реализация стратегии; методическое обеспечение; мониторинг; оценка.

## On the issue of procedures for the development and implementation of strategic planning documents for the development of district municipalities

N.S. Khokhlova

Baikal State University; 11, Lenin St., Irkutsk, Russia  
hohlovans@bgu.ru

Received 30.04.2020, accepted 12.05.2020

*The concepts of strategic and long-term types of planning are distinguished, the individual features of strategic planning are highlighted. Bottlenecks in the regulation of strategic planning of the socio-economic development of a municipality in the Russian Federation are identified. The problems identified by the municipality in the process of strategic planning are determined. Organizational and methodological recommendations for improving the activities of municipalities in the field of strategic planning are proposed, and the results of the implementation of the proposed monitoring of the implementation of the strategy of the regional municipal formation are tested and evaluated.*

**Keywords:** strategic planning; municipal development; strategy development; strategy implementation; methodological support; monitoring rating.

Стратегическое планирование является актуальной технологией муниципального управления, применяемой во всем мире. С принятием федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» муниципальные образования вошли в число участников стратегического планирования. Понимание и качественное исполнение положений закона на муниципальном уровне осложнено фрагментарностью методических подходов к организации стратегической деятельности, практически можно говорить, что организационное и методическое обес-

печение для функционирования системы стратегического планирования на муниципальном уровне отсутствует. При этом самостоятельность муниципальных образований в данной сфере деятельности напрямую регламентирована положениями указанного закона. В результате органы местного самоуправления сталкиваются с многочисленными проблемами теоретического и практического характера.

Складывающиеся на сегодняшний день в муниципальных образованиях порядки разработки, взаимодействия, мониторинга и контроля стра-

тегических документов ограничивают возможности их реализации и требуют организационно-методических разъяснений. Таким образом, возникает необходимость в обобщении и систематизации существующих знаний о стратегическом планировании, в формировании организационных и методических предложений по совершенствованию деятельности муниципальных образований в сфере стратегического планирования, в том числе по совершенствованию системы оценки разработки и реализации муниципальных стратегий. Этим определяется актуальность исследования, которое будет способствовать развитию представлений о стратегическом планировании и применению данной технологии для управления социально-экономическим развитием территории.

*Предметом исследования* в настоящей работе является организационное и методическое обеспечение стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования.

*Цель исследования* заключается в разработке организационных и методических предложений по совершенствованию деятельности администрации

муниципального района в сфере стратегического планирования социально-экономического развития территории. В процессе работы при изучении объекта исследования использовались методы анализа и синтеза, сравнения, обобщения, а также приемы экономико-статистического анализа. В совокупности эти методы позволили обеспечить достаточную достоверность анализа и выводов.

Основателями теоретических представлений о стратегическом планировании и управлении являются А. Chandler, К. Train, I. Ansoff, М. Porter [1–4].

Определение основных долгосрочных целей и задач А. Chandler считает базовым при разработке стратегии и обращает внимание на важность грамотного распределения ресурсов, необходимых для достижения целей [1]. К. Train в качестве приоритетного в разработке и реализации стратегии определил роль высшего руководства и указал, что разработка стратегии является искусством, поскольку не существует жесткого формального алгоритма ее разработки [2]. I. Ansoff ключевым фактором, определяющим выбор стратегии, назвал изменяющуюся внешнюю среду и приоритеты руководителей [3], а М. Porter продолжил его мысль и добавил, что динамику внешней среды

обязательно нужно учитывать при формировании совокупности реалистичных целей и средств [4; 5].

Постепенно технологии стратегирования бизнеса начали активно применяться в планировании комплексного социально-экономического развития территорий, и в начале 2000-х гг. J. Naisbitt и P. Aburdene назвали процесс стратегического планирования развития регионов приоритетным направлением госуправления [6].

В настоящее время комплексное социально-экономическое развитие многими авторами научных работ определено в качестве основного ориентира для муниципальных образований. Следует отметить исследования А.Г. Воронина, В.Б. Зотова, Е.В. Пинской [7–9].

В частности, А.Г. Воронин отмечает, что комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования должно отвечать как критериям

**Таблица 1.** Соотношение понятий «долгосрочное планирование» и «стратегическое планирование»

Долгосрочное планирование	Стратегическое планирование
Предстоящее развитие событий может быть спрогнозировано методом экстраполяции предыдущих тенденций	Применение сценарного метода развития событий, стадирование, гипотетичность, ранжирование задач
Преобладание количественных методов и показателей	Преобладание качественных показателей
Планирование из настоящего в будущее	Планирование от будущего к настоящему
Ориентация на календарное время	Ориентация на относительное, социальное время
Постановка исключительно оптимистических целей, зачастую оторванных от реальности и недостижимых	Постановке целей и определению приоритетных направлений предшествует анализ внутренней и внешней среды
Эффективно, если будущие задачи связаны с предыдущими задачами	Необходимо, если будущие задачи не связаны с предыдущими задачами
Ориентация на внутренние условия системы	Учитывает динамичность внешней среды
Способно обеспечить текущую рентабельность	Нацелено на обеспечение рентабельности в долгосрочной перспективе
Не предполагает участие заинтересованных лиц, соответственно, не учитывает их интересы	Предполагает общественное участие, учитывает интересы заинтересованных лиц
Исключает творческий подход к процессу разработки и реализации	Предполагает творческий подход к разработке и реализации
Ориентация исключительно на существующую инфраструктуру	Отсутствует привязка к существующей инфраструктуре
Не является эффективным механизмом привлечения инвестиций	Возможность привлечения инвестиций в систему
Не предполагает включение в конкурентную борьбу	Ориентировано на формирование конкурентной позиции

эффективности, так и результативности управления [7]. В.Б. Зотов заключает, что генеральной целью муниципального управления является устойчивое повышение качества жизни населения [8], а Е.В. Пинская делает важный вывод о том, что именно органы местного самоуправления являются ведущими субъектами муниципального развития [9].

Практически во всех научных исследованиях понятие «стратегическое планирование и управление» перекликается с понятием долгосрочной перспективы. Например, О.С. Виханский заключает, что реализация стратегии в долгосрочной перспективе должна приводить к достижению генеральных целей. [10, с. 13].

Однако мы полагаем, что отождествление стратегического планирования с долгосрочным является ошибочным, так как они предусматривают различный алгоритм постановки и достижения целей. Отличительные характеристики данных типов планирования обобщены и представлены в табл. 1.

Можно выделить такие индивидуальные черты стратегического планирования, как оценка перспектив, конкурентных преимуществ и ресурсного обеспечения в условиях динамичной внешней среды; преобладание качественных показателей; планирование не по методу экстраполяции, а от будущего к настоящему; ориентация на относительное, социальное время.

Приведенные аргументы позволяют разграничить понятия стратегического и долгосрочного типов планирования. При этом очевидным является, что стратегическое планирование связано с долгосрочным, процесс стратегического планирования подразумевает наличие долгосрочной перспективы. Однако отождествлять данные понятия было бы ошибочно и нецелесообразно. Стратегическое планирование наделено уникальными возможностями и способно стать действенным инструмен-

том достижения целей в условиях динамичной, конкурентной и многоаспектной среды.

Несмотря на актуальность и доказанность ответственности стратегического планирования в качестве инструмента развития территории, практически все исследователи отмечают, что уровень его реализации в регионах, в том числе в Иркутской области, оставляет желать лучшего [11; 12]. Например, Е.Р. Метелева делает верное замечание, что «на деле эти “стратегии” представляют собой просто набор мероприятий, продлевающих существующие тенденции, что обеспечивает не более чем “расширенное воспроизводство” по К. Марксу» [13]. А.В. Самаруха заключает, что отечественные стратегии не включают оценку последствий финансовых кризисов [14].

В рамках полномочий, определенных федеральным законом № 172-ФЗ, органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают весь комплекс документов стратегического планирования развития территории [15]. И хотя, согласно законодательству, муниципальные образования обладают полной самостоятельностью в принятии решений, на деле их автономия в современной России весьма условна, поскольку «де-факто они обладают ограниченными возможностями в вопросах самостоятельного развития» [16].

В ходе исследования мы пришли к выводу, что отсутствие полного и четкого организационного и методического обеспечения для функционирования системы стратегического планирования на муниципальном уровне приводит муниципальные образования к многочисленным проблемам теоретического и практического характера. Потребность в самостоятельной организации работы открывает двойственные перспективы.

С одной стороны – возможность выбора путей и способов реализации муниципальной политики в сфере стратегического планирования, с другой –

нехватка соответствующих знаний, опыта и, как следствие, отсутствие согласованной рабочей системы стратегического планирования. Качество функционирования национальной системы стратегического планирования находится в непосредственной зависимости от наличия соответствующей нормативно-правовой базы и методического обеспечения для всех уровней управления. Следовательно, меры государственного регулирования стратегического планирования

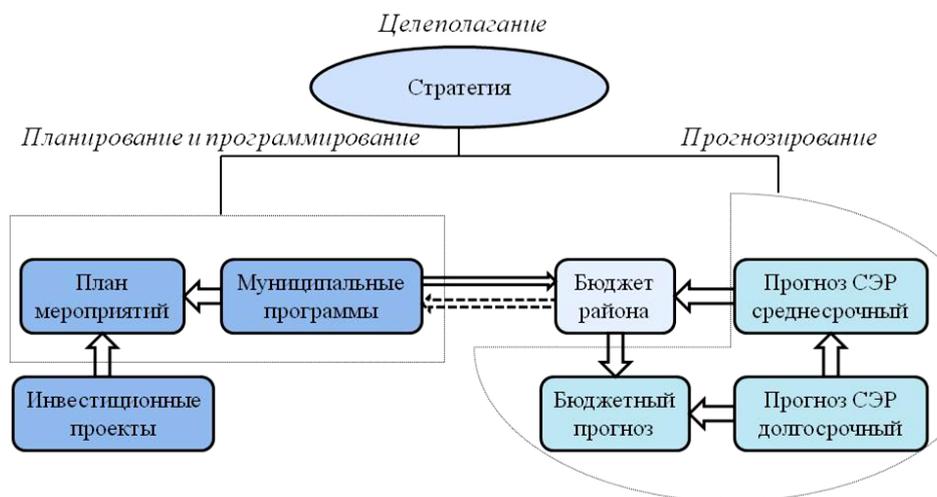


Рис. 1. Алгоритм разработки и взаимодействия документов стратегического планирования в муниципальном образовании

вания на муниципальном уровне не должны быть ограничены исключительно определением муниципальных образований в качестве участников стратегического планирования и обозначением круга их полномочий.

Как справедливо отмечают В.И. Самаруха и Т.Г. Краснова, «процессы социально-экономического развития в регионе должны координироваться единым центром, а также обеспечиваться необходимой информацией» [17].

В рамках настоящего исследования проведена оценка практики разработки и реализации документов стратегического планирования Черемховского района Иркутской области и идентифицированы проблемы, с которыми сталкивается муниципальное образование в процессе стратегического планирования, основными из которых являются организация разработки, мониторинга и контроля стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Обоснована необходимость соответствующих изменений.

Положительным в системе стратегического планирования Черемховского района является наличие всех стратегических документов и наличие муниципальных правовых актов, регламентирующих разработку соответствующих документов. Формально система сформирована, но без методического участия регионального уровня власти, в условиях законодательных коллизий и недоработок. В результате идентифицированы такие проблемы, как:

- обособленное существование муниципальных видов планирования: бюджетного, территориального и планирования социально-экономического развития;
- отсутствие механизмов обеспечения полно-

ценной корреляции стратегических документов, недостаточная организация взаимодействия населения, хозяйствующих субъектов и органов местного самоуправления в процессе стратегического планирования;

- отсутствие единой согласованной системы показателей для оценки разработки и реализации стратегии социально-экономического развития.

Таким образом, фрагментарность организационных и методических знаний ограничивают возможности применения стратегического планирования как актуальной технологии муниципального управления.

Выявленные проблемы поставили разработки организационных и методических рекомендаций по совершенствованию деятельности муниципальных образований в сфере стратегического планирования. В частности предлагаются:

- алгоритм разработки муниципальных документов стратегического планирования;
- алгоритм взаимодействия рабочей группы по разработке стратегии с координационным советом;
- алгоритм мониторинга и контроля стратегических документов;
- система показателей для оценки разработки и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Алгоритм разработки муниципальных документов стратегического планирования сформирован в соответствии с этапами стратегического планирования и представлен на рис. 1.

Суть алгоритма сводится к пониманию перво-степенного значения этапа целеполагания. На данном этапе формируется стратегия, определяющая направления, цели и приоритеты социально-экономического развития муниципального образо-

вания. Далее следует этап планирования и программирования и только затем прогнозирования. Формирование бюджета должно осуществляться на основе комплекса программных мероприятий, а не наоборот. Таким образом, управление на основе программ должно не только способствовать рациональному использованию бюджетных ресурсов, но и обеспечивать согласованность стратегических целей с бюджетным процессом. Приоритеты и ограничения, устанавливаемые муниципальными финансами, так или иначе, создают определенные рам-



Рис. 2. Алгоритм мониторинга и контроля стратегических документов. Отчетные документы, предлагаемые автором, —

ки для реализации стратегических целей, но заметить социально-экономическое развитие территории задачами и функциями бюджетного процесса невозможно. Подход, основанный на зависимости улучшений или ухудшений от наличия средств в бюджете, исключает стратегическое управление. Прогнозные документы следует формировать не только в целях осуществления бюджетного процесса, но и в целях поиска нужных изменений, проведения преобразований для достижения стратегических ориентиров. В проведенном исследовании предположено, что прогнозы следуют за стратегией, так как без принятой стратегии прогноз не имеет управленческого смысла и не способствует проведению преобразований. Прогнозы должны определять необходимость ресурсного обеспечения муниципальных программ, конкретизирующих стратегические цели, и учитывать условия для бюджета, предполагать, каким он будет. Отметим, что отечественный опыт разработки муниципальных программ имеет особенности формирования, в частности, высокую зависимость от государственных программ регионального и федерального уровня [18]. На основе муниципальных программ, на наш взгляд, должен разрабатываться и план мероприятий по реализации стратегии, так как именно программы являются основным механизмом реализации стратегии на муниципальном уровне.

Немаловажным в стратегическом планировании является этап мониторинга и контроля, завершающий стратегический цикл. Проведенное исследование позволяет обосновать необходимость расширения перечня документов, отражающих результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования. Предполагаемый алгоритм

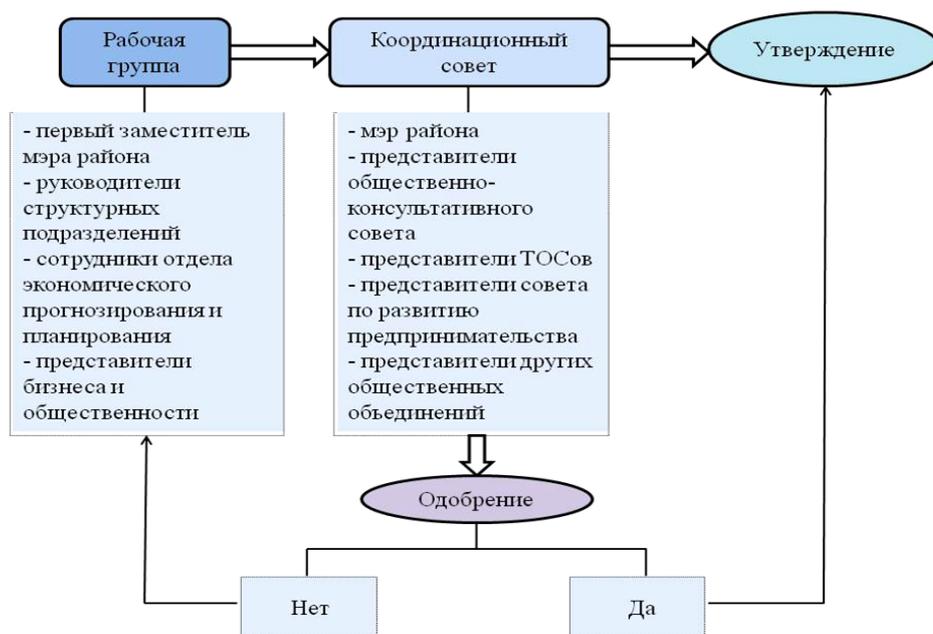


Рис. 3. Алгоритм взаимодействия рабочей группы по разработке стратегии с координационным советом

мониторинга и контроля представлен на рис. 2.

Отчет о результатах деятельности мэра и результатах деятельности администрации должен отражать не просто оценку фактов, а контроль социальных изменений, оценку их воздействия на будущее и определение необходимости внесения корректировок в стратегические приоритеты, направления и цели. В отчете должны быть отражены дальнейшие направления муниципальных политик, объединяющих стратегическую и оперативную деятельности и реализуемых для достижения необходимых изменений. К формированию отчета предлагается добавить проведение оценки результатов реализации стратегии на основе системы показателей, соответствующих интересам основных экономических субъектов территории [19].

Оценка эффективности муниципальных программ и отчет об исполнении плана мероприятий по реализации стратегии позволят определить, насколько результативны проводимые мероприятия и тактические действия в целом. Мониторинг прогнозных документов необходим в целях актуализации потребности в ресурсном обеспечении и эффективного осуществления бюджетного процесса.

Стратегическому планированию как управленческому процессу должно сопутствовать развитие механизмов системы взаимодействий, при которых могут быть активизированы и учтены все взаимные интересы. Необходимая система взаимодействий может быть реализована посредством формирования координационного совета по стратегическому планированию, в состав которого могут быть включены представители всех местных сообществ, что обеспечит общественное согласие разрабатываемых документов. Алгоритм взаимодействия рабочей группы по разработке стратегии с координационным советом представлен на рис. 3.

Функции совета должны заключаться в рассмотрении, принятии/возврате на доработку отдельных разделов и всего текста стратегии. Документ, сформированный во взаимодействии данных организационных структур, будет являться документом согласия, способным учесть интересы всех экономических субъектов муниципального образования. В результате такой документ будет проецировать ожидаемые социальные изменения, которые впоследствии возможно оценить.

Оценка стратегии социально-экономического развития должна включать, на наш взгляд, два этапа: оценка разработки и оценка реализации. Для оценки процесса разработки стратегии предлагаем дополнить и использовать подход Б.С. Жихаревича [20].

Для каждого показателя предусмотрена экспертная оценка по трехбалльной шкале. Добавленный показатель оценивает наличие и полноту

формулировки показателей результативности стратегии по трем направлениям:

- для населения – «качество и уровень жизни населения»,
- для организаций – «экономическое развитие»,
- для органов местного самоуправления – «муниципальное управление» [19]. Показатели для оценки процесса разработки представлены на рис. 4.

1. Длительность разработки	• время, затраченное на разработку, в годах
2. Ответственное подразделение	• 1 – подразделение, ответственное за разработку документа, функционировало в рамках администрации, 2 – в рамках представительного органа, 3 – в рамках структуры вне власти
3. Консультант	• 1 – для разработки привлекалась научная (консультационная) организация из другого города, 2 – местная, 3 – не привлекалась
4. Создание оргструктур	• 1 – создавались и реально работали, 2 – создавались, но мало работали, 3 – не создавались
5. Уровень участия стейкхолдеров	• 1 – реальное активное полезное участие, 2 – формальное участие, 3 – отсутствие участия
6. Уровень общественного участия	• 1 – реальное активное полезное участие, 2 – формальное участие, 3 – отсутствие участия
7. Уровень публичности	• 1 – высокий, 2 – средний, 3 – низкий
8. Полнота формулировки показателей для оценки реализации стратегии	• 1 – сформулированы в полном объеме по трем направлениям, 2 – сформулированы частично по трем направлениям; 3 – отсутствуют показатели для одного из направлений

Рис. 4. Рекомендации автора по дополнению показателей для оценки процесса разработки стратегии социально-экономического развития. Показатель, предлагаемый автором, – 8. Полнота формулировки показателей для оценки реализации стратегии

Рассматривая стратегическое планирование как технологию управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования, следует понимать, в чем выражаются результаты применения данной технологии и каким образом их оценить. Стратегии необходимы качественные, относительные показатели, находящиеся в корреляции с социальным временем, когда результатом является качественное состояние системы, изменяющееся от мероприятия к мероприятию [21; 22].

Так, для населения они могут быть выражены в изменении уровня и качества жизни, для хозяйствующих субъектов – в изменении условий инвестирования и стабильности развития, для органов местного самоуправления – в совершенствовании муниципального управления и удовлетворенности населения их деятельностью [19].

В качестве методологической основы для оценки реализации стратегии на муниципальном уровне предлагаем принять во внимание:

1) перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный указом президента Российской Федерации от 14.11.2017 г. № 548;

2) примерный перечень показателей, рекомендуемых для включения в разделы стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 23.03.2017 г. № 132;

3) перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, определенный указом президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 и перечень до-

полнительных показателей, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607».

Для населения	• «Качество и уровень жизни населения»
Для хозяйствующих субъектов	• «Экономическое развитие территории»
Для ОМСУ	• «Муниципальное управление»

Рис. 5. Направления показателей для мониторинга результатов реализации стратегии социально-экономического развития

На основе данных перечней в работе сформирован комплекс показателей, соответствующий компетенции органа местного самоуправления. Для проведения мониторинга реализации стратегии в отношении основных субъектов экономической деятельности территории показатели для перечня распределены по трем соответствующим направлениям (рис. 5).

На основе предлагаемых показателей проведены оценка разработки (табл. 2) и промежуточный

мониторинг реализации стратегии Черемховского района (табл. 3–5).

Таким образом, уровень соответствия процесса разработки установленным критериям превышает 1 на 0,75. Требуют пересмотра при осуществлении процесса разработки такие направления, как привлечение консультантов, участие стейкхолдеров, общественное участие, полнота формулировки показателей.

**Таблица 2.** Результаты оценки разработки стратегии социально-экономического развития Черемховского района

Показатель	Значение показателя
1. Длительность разработки	1 (так как потрачено менее года, принимаем значение 1)
2. Ответственное подразделение	1
3. Консультант	3
4. Создание организационных структур	1
5. Уровень участия стейкхолдеров	3
6. Уровень общественного участия	2
7. Уровень публичности	1
8. Полнота формулировки показателей для оценки реализации стратегии в отношении основных заинтересованных субъектов	2

**Таблица 3.** Результаты промежуточного мониторинга реализации стратегии социально-экономического развития Черемховского района Иркутской области по направлению «Качество и уровень жизни населения» (по данным за 2019 г.)

Показатели по направлению «качество и уровень жизни населения»	Промежуточное значение показателя	Среднее значение показателя по Иркутской области	Отклонение/доля в общем числе
1. Отношение среднедушевых денежных доходов населения за вычетом сумм обязательных платежей и оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства к стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг (1)**	0,96 %	1,6 %	-0,64 %
2. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в субъекте Российской Федерации (1)**	17 %	20 %	-3 %
3. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя (3)**	21,9 м <sup>2</sup> (27 из 42)*	23,3 м <sup>2</sup>	-1,4 %
4. Коэффициент миграционного прироста (на 10 тыс. чел.) (1) **	-65,4 %	-24,6 %	-40,8 %
5. Уровень преступности (1)**	1,7 %	1,9 %	-0,2 %
6. Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения (3)**	78 % (9 из 41)*	57 %	+21 %
7. Численность населения (2)**	28,463 тыс. чел. (21 из 42) *	2 406,548 тыс. чел.	1,2 % от численности области

Показатели по направлению «качество и уровень жизни населения»	Промежуточное значение показателя	Среднее значение показателя по Иркутской области	Отклонение/доля в общем числе
8. Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района) (3)**	11,7 % (20 из 42)*	9,8 %	+1,9
9. Доля детей в возрасте 1–6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях в общей численности детей в возрасте 1–6 лет (3)**	43,85 % (36 из 42)*	30 %	+13,85 %
10. Доля детей в возрасте 1–6 лет, стоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1–6 лет (3)**	3,2 % (23 из 42)*	11,7 %	-8,5 %
11. Доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений (3)**	51,9 %	данные отсутствуют	-
12. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (3)**	65,25 % (18 из 42)*	79,8 %	-14,55 %
13. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (3)**	45,5 % (11 из 42)*	25,8 %	+19,7 %
14. Доля детей в возрасте 5–18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей данной возрастной группы (3)**	83,7 % (8 из 42)*	70,6 %	+ 13,1 %
15. Уровень фактической обеспеченности учреждениями культуры от нормативной потребности (3)**	100 %	данные отсутствуют	-
16. Доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры (3)**	14,6 % (25 из 41)*	14,7 %	-0,1 %

\* место в рейтинге муниципальных образований;

\*\* порядковый номер одного из рассматриваемых выше перечней.

**Таблица 4.** Результаты промежуточного мониторинга реализации стратегии социально-экономического развития Черемховского района Иркутской области по направлению «Экономическое развитие территории» (по данным за 2019 г.)

Показатели по направлению «Экономическое развитие территории»	Промежуточное значение показателя	Среднее значение показателя по области	Отклонение/доля в общем числе
1. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя (3)**	9 348,33р. (26 из 42)*	249 351,2 р.	-240 003 р.
2. Отношение среднесписочной численности работников малых и средних предприятий к численности населения (1)**	41,75 % (4 из 42)*	22,2 %	+19,55 %
3. Уровень безработицы (2)**	1,3 %	1,1 %	+0,2 %
4. Среднегодовая численность занятых в экономике (2)**	5 221 чел.	1 096 127 чел.	0,5 % от занятых в целом по области

Показатели по направлению «Экономическое развитие территории»	Промежуточное значение показателя	Среднее значение показателя по области	Отклонение/доля в общем числе
5. Отгрузка товаров собственного производства, работы (услуги), выполненные собственными силами (2)**	3 643,177 млн р.	903 423,804 млн р.	0,4 % от объема отгруженных по области
6. Индекс промышленного производства (2)**	104,8 %	102,9 %	+1,9 %
7. Объем и индекс производства сельскохозяйственной продукции (растениеводства и животноводства) в хозяйствах всех категорий (2)**	105,6 %	100,4 %	+5,2 %
8. Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. чел. населения (3)**	150 ед. на 10 тыс. чел. (40 из 42)*	260 ед. на 10 тыс. чел.	-110 ед.

\* место в рейтинге муниципальных образований;

\*\* порядковый номер одного из рассматриваемых выше перечней.

**Таблица 5.** Результаты промежуточного мониторинга реализации стратегии социально-экономического развития Черемховского района Иркутской области по направлению «Муниципальное управление» (по данным за 2019 г.)

Показатели по направлению «Муниципальное управление»	Промежуточное значение показателя	Среднее значение показателя по области	Отклонение/доля в общем числе
1. Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций) (3)**	26,88 % (31 из 41)*	43,8 %	-16,92 %
2. Отношение объема государственного долга субъекта Российской Федерации по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным, к общему годовому объему доходов (без учета безвозмездных поступлений) бюджета субъекта Российской Федерации (1)**	14,7 %	данные отсутствуют	-
3. Доля просроченной кредиторской задолженности по оплате труда (включая начисления на оплату труда) муниципальных учреждений в общем объеме расходов муниципального образования на оплату труда (включая начисления на оплату труда) (3)**	0 % (в 41 МО – 0 %)*	0 %	0 %
4. Оценка населением условий для самореализации, в том числе для самореализации детей (1)**	Средняя оценка 428 опрошенных 3,6 балла	данные отсутствуют	-
5. Оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания (1)**	86 % (3 из 42)*	69 %	+17 %
6. Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (3)**	50,5 % (17 из 42)*	49,3 %	+1,2 %
7. Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района) (3)**	72,35 % (5 из 38)*	33,1 %	+39,25 %

\* – место в рейтинге муниципальных образований;

\*\* – порядковый номер одного из рассматриваемых выше перечней.

Таким образом, в пределах относительного со-ответствия со средними значениями по области находятся такие показатели, как «общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя» (-1,4 %), «уровень преступности» (-

0,23 %), «доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры», «уровень безработицы» (+0,2 %), «доля

просроченной кредиторской задолженности по оплате труда (включая начисления на оплату труда) муниципальных учреждений в общем объеме расходов муниципального образования на оплату труда (включая начисления на оплату труда) (0 %), «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления муниципального района» (+1,2 %).

Превосходство и отставание районных показателей в соотношении со среднеобластными характеризуется как положительной коннотацией, так и отрицательной.

Коэффициент миграционного прироста отрицательный как на уровне муниципального образования, так и на уровне области. Но даже при таких условиях на уровне района он более чем в два раза больше со знаком минус, чем среднеобластное значение. Это объяснимо сокращением численности населения муниципального образования по причине миграционной убыли.

Значительно (на 21 %) превышает в муниципальном образовании доля протяженности автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требованиям. Выше (на 1,9 %) доля населения, не имеющего регулярного транспортного сообщения с административным центром, что объяснимо плохим качеством дорог в данных населенных пунктах.

Доля детей, получающих дошкольную образовательную услугу, превышает среднее значение на 13,85 %. Состоит на учете за получением аналогичной услуги на 8,5 % детей меньше, чем в среднем по области. Достаточно оптимистических результатов в данном направлении удалось достичь благодаря целенаправленной работе по ликвидации очередности в дошкольные образовательные организации. При этом значительно уступают областным значениям такие показатели, как доля учреждений, находящихся в аварийном состоянии или требующих капитального ремонта (на 19,7 %) и доля учреждений, соответствующих современным требованиям обучения (на 14,55 %).

Превышает среднеобластное значение в районе доля детей, получающих услуги по дополнительному образованию более чем на 13 %. Достижению данного показателя способствовала работа не только учреждений дополнительного образования, но и организация различной кружковой деятельности на базе образовательных организаций.

Практически на 20 % выше в районе доля среднесписочной численности работников малых и средних предприятий. Данная тенденция объяснима преобладанием в экономике количества малых и средних предприятий над крупными. Превосходят средние значения индекс промышленного производства (на 1,9 %), индекс производства сельскохозяйственной продукции (на 5,2 %). Данные тенденции вполне закономерны. Черемхов-

ский район является крупнейшей агропромышленной территорией Иркутской области. Кроме того, начало функционировать предприятие «Разрез Ныгдинский», реализующее в районе масштабный инвестиционный проект по освоению угольного месторождения. Показатели предприятия способствовали росту показателей промышленности в целом.

Совокупная оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания превосходит средние показатели на 17 %, таким образом жители района оценивают данные сферы в ИАС «Живой регион».

Практически на 40 % больше среднеобластного значения доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории муниципального района, что является результатом работы по оформлению земель в соответствующие категории.

Отношение среднедушевых денежных доходов к стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг на территории на 0,64 % меньше среднеобластного уровня, что вполне объяснимо: уровень жизни на селе уступает городскому, в том числе и заработная плата сельских жителей. По этой же причине ниже на 3 % показатель доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума.

Констатация существенного отставания объема инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя не является критичной. Из 42-х муниципальных образований области Черемховский район по данному показателю занимает 26-ю позицию. Весомое отставание объяснимо значительной разницей данного показателя по муниципалитетам.

Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. чел. населения меньше среднего значения на 110 ед. По данному показателю муниципалитет на 40-м месте из 42, хотя в целом по району наблюдается ежегодная динамика роста данного показателя. Практически на 17 % отстает районный показатель «доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в общем объеме собственных доходов бюджета» от среднеобластного значения. В общем числе муниципальных образований по данному показателю район на 31-й позиции.

Таким образом, используя предлагаемый набор показателей, удалось провести промежуточный мониторинг реализации документа и сформировать выводы об уровне социально-экономического развития района в общем числе муниципальных образований Иркутской области.

Стратегия в Черемховском районном муниципальном образовании находится на первом этапе

своей реализации, когда происходит настройка основных механизмов реализации муниципальной социально-экономической политики. В рамках определенных стратегией направлений: обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития; развитие человеческого капитала, повышение качества жизни населения; обеспечение эффективности муниципального управления и развитие гражданского общества, на наш взгляд, представляется возможным достичь положительной динамики значений по рассматриваемым показателям.

Соответствующий мониторинг способен оказать непосредственное влияние на актуализацию стратегических документов, что способствует динамичности и своевременности стратегического планирования. По результатам проведенных действий представляется возможным оценить готовность стратегической системы к изменениям, определить эффективность принимаемых решений на пути достижения целей стратегии и уточнить наличие отклонений от намеченных целей. Сформированная система показателей, в случае необходимости, позволит оценить муниципальные образования по универсальной системе ориентиров и сформировать соответствующий рейтинг.

Используя предлагаемый набор показателей, удалось провести промежуточный мониторинг реализации стратегии, что позволило сделать вы-

воды об уровне социально-экономического развития муниципального образования на сегодняшний день.

Таким образом, полученные выводы и предложения обосновывают необходимость совершенствования муниципального стратегического планирования и уделения большего внимания государственному регулированию вопросов организационно-методического обеспечения стратегического планирования социально-экономического развития территории.

Выдвинутые предложения и полученные результаты могут быть использованы органами местного самоуправления в качестве методической основы при реализации полномочий в сфере стратегического планирования. Применение результатов исследования на федеральном и региональном уровнях позволит сформировать методические рекомендации по разработке, реализации и оценке документов стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования, что обеспечит не только единый подход к формированию системы стратегического планирования на муниципальном уровне, но и позволит оценить муниципальные образования по универсальной системе ориентиров и сформировать соответствующий рейтинг, в случае необходимости.

#### *Литература*

1. Chandler Alfred D. Jr. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. MIT Press, 1962. 463 p.
2. Train K. *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*. MIT Press, 1991. 338 p.
3. Ansoff H. Igor. *Implanting strategic management*. Prentice/Hall International, 1984. 510 p.
4. Porter M.E. What is Strategy, *Harvard Business Review*, Nov/Dec, 1996. P. 61-78.
5. Porter M.E., Kramer M.R. *Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*. *Harvard Business Review*, December 2006. P. 78-92.
6. Naisbitt J., Aburdene P. *Mega-Trends 2000*. L., 1990. *Megatrends 2000: Ten New Directions for the 1990s*. William & Morrow Company, Inc., 1990.
7. Воронин А.Г. *Искусство управления населенной территорией М.: Финансы и статистика, 2014. 159 с.*
8. Зотов В.Б. *Система муниципального управления*. Ростов н/Д.: Феникс, 2010. 717 с.
9. Пинская Е.В. *Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования как функция местного самоуправления // Вестн. ЮУрГУ. 2006. № 13. С. 326-331.*
10. Виханский О.С. *Стратегическое управление*. М.: Гардарики, 1998. 164 с.
11. Соколова Л.Г. *Особенности планирования социально-экономического развития сельских муниципальных образований // Новый путь российской экономики: импортозамещение, инновационность, экономическая безопасность: материалы Междунар. науч.-практической конф. Уфа, 2019. С. 193-197.*
12. Цвигун И.В., Чепинога О.А., Балашов М.А. *Региональное стратегирование: необходимость и реальность // Активизация интеллектуального и ресурсного потенциала регионов: новые вызовы для менеджмента компаний: материалы 2-й Всерос. конф. (Иркутск, 19-20 мая 2016 г.); в 2 ч. Иркутск, 2016. Ч. 2. С. 133-140.*
13. Метелева Е.Р. *Совершенствование методического инструментария стратегического планирования городского развития в условиях глобализации // Изв. ИГЭА. 2008. № 2 (58). С. 79-82.*
14. Самаруха А.В. *Направления стратегического планирования межмуниципального, межрегионального и международного сотрудничества и взаимодействия в Байкальском регионе // Изв. ИГЭА. 2009. № 3 (65). С. 52-56.*
15. Бухвальд Е.М. *Муниципальное звено стратегического планирования: экономические и правовые проблемы // Вестн. ВолГУ. Сер. 3: Экономика. Экология. 2016. № 4 (37). С. 41-52.*
16. Багайников М.Л. *Автотрофность как императив социально-экономического развития региона // Изв. Байкальского гос. ун-та. 2017. Т. 27. № 3. С. 359-365.*
17. Самаруха В.И., Краснова Т.Г. *Подходы к формированию стратегии социально-экономического развития городского округа // Изв. ИГЭА. 2009. № 5 (67). С. 78-81.*

18. Петрова И.В. О государственных и муниципальных программах в системе стратегического планирования территориального развития // Муниципалитет: экономика и управление. 2015. № 3 (12). С. 27-32.
19. Хохлова Н.С., Степанова А.Г. Об оценке реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования // Актуальные вопросы в науке и практике: сб. ст. XIV Междунар. науч.-практической конф. 2019. Ч. 2. С. 149-160.
20. Жихаревич Б.С. Муниципальные стратегии: десять лет спустя. СПб.: Междунар. центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2011. 136 с.
21. Трусевич Е.В., Дубровина М.А., Ефремова О.В. Муниципальные целевые программы: проблемы внедрения и направления совершенствования // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2019. № 1 (35). С. 80-84.
22. Трусевич Е.В. Стратегическое развитие муниципальных образований и факторы его определяющие (на примере г. Братска) // Труды Братского гос. ун-та. Сер. Экономика и управление. 2007. Т. 1. С. 247-255.