

M.S. Teptina

STRATEGIC PLANNING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT BY THE EXAMPLE OF GATCHINA MUNICIPALITY

Maria Teptina – deputy head of the Department for Economic Development and Investment of Gatchina Municipal District, Gatchina; e-mail: mteptina@bk.ru.

The article is devoted to the strategic planning of socio-economic development of a municipality by the example of the town of Gatchina. We characterize the stages of socio-economic development of a municipality as well as tasks essential for the implementation of strategic planning of municipality development. We consider issues of expediency and necessity of developing strategic plans for socio-economic development of a municipality and give an example of a requirement specification to implement the strategy of socio-economic development of Gatchina municipality.

Keywords: strategic planning; local government; spatial development; strategy of socio-economic development of municipality; municipal government.

M.C. Тептина

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД ГАТЧИНА»

Мария Сергеевна Тептина – заместитель начальника отдела по экономическому развитию и инвестициям Гатчинского муниципального района, г. Гатчина; e-mail: mteptina@bk.ru.

Статья посвящена вопросам стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования, на примере МО «Город Гатчина». Автором охарактеризованы этапы социально-экономического развития муниципального образования, а также задачи, необходимые для реализации стратегического планирования развития муниципального образования. В статье рассмотрены вопросы целесообразности и необходимости разработки стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования, приведен пример разработки технического задания по реализации стратегии социально-экономического развития МО «Город Гатчина».

Ключевые слова: стратегическое планирование; местное самоуправление; пространственное развитие; стратегия социально-экономического развития муниципального образования; муниципальное управление.

Основы стратегического планирования на муниципальном уровне, на уровне субъекта Российской Федерации и в целом в Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который предусматривает необходимость формирования и функционирования триединой

системы стратегического планирования: на федеральном, региональном и муниципальном уровнях [1].

Органы местного самоуправления (далее – ОМСУ) согласно российскому законодательству при реализации своих полномочий являются независимыми и не включены в систему органов государственной власти.

Можно выделить следующие обязанности ОМСУ по развитию муниципалитетов:

- установление целей и задач долгосрочного планирования социально-экономического развития региона при их соответствии целям и задачам развития региона в целом;
- разработка документов стратегического развития муниципалитета, утверждение данных документов. Реализация задач и целей согласно документам стратегического планирования муниципалитета.

Среди принципов стратегического планирования можно выделить принцип разграничения полномочий. Его суть состоит в том, что органы муниципальной власти самостоятельно определяют, в пределах своих полномочий, указанных в федеральном законодательстве, цели и задачи социально-экономического развития своего муниципального образования, а также способы достижения указанных целей и решение поставленных задач. Выбор модели стратегического развития конкретного муниципального образования зависит от множества экономических и социальных факторов, а также целей и ожидаемых результатов управленческого воздействия на объекты стратегического планирования. Стратегическое планирование в данном случае представляет собой способ моделирования процессов эффективной деятельности муниципального образования в условиях неустойчивой рыночной среды. Результат стратегического планирования в данном случае – это стратегическое решение в виде плана, системы правил, принципов и приоритетов.

6 апреля 2021 г. Губернатор Ленинградской области А. Дрозденко подписал закон о внесении в устав региона изменений, закрепляющих столичный статус города Гатчины. Администрацией Гатчинского муниципального района была подготовлена и представлена проектная инициатива проекта «Гатчина – столица Ленинградской области», которая была одобрена Губернатором Ленинградской области 23 июня 2021 г. Далее поэтапно начался процесс работы по формированию документов стратегического планирования МО «Город Гатчина».

22 декабря 2021 г. решением совета депутатов МО «Город Гатчина» были утверждены основные положения стратегического планирования в МО «Город Гатчина», администрацией Гатчинского муниципального района было принято решение о начале разработки отдельной Стратегии социально-экономического развития МО «Город Гатчина» на период до 2035 года, в том числе в связи с присвоением городу столичного статуса.

Отделом по экономическому развитию и инвестициям ГМР была проведена работа по составлению технического задания на выполнение работ по подготовке Стратегии социально-экономического развития (далее – СЭР) МО «Город Гатчина» Гатчинского муниципального района Ленинградской области. Основные этапы и содержание работ по разработке Стратегии СЭР представлены в таблице.

При анализе социально-экономического развития МО «Город Гатчина» можно выделить определенные взаимосвязанные этапы:

Содержание этапов работ по разработке Стратегии СЭР МО «Город Гатчина»

Этап	Содержание этапа работ
1 этап	<p align="center">Блок задач № 1</p> <p>1. Сбор, анализ исходных данных и анализ итогов социально-экономического развития муниципального образования, анализ градостроительного потенциала МО «Город Гатчина» для целей выполнения функций административного центра Ленинградской области:</p> <p>1.1. Проведение сбора данных и анализа результатов, включая оценку социально-экономической ситуации на территории, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • запросы и сбор исходной информации; интервьюирование органов власти, бизнеса и экспертов; аудит территории проектирования (включая выезд на территорию); • анализ динамики основных социально-экономических показателей развития городского поселения (экономическая активность, инвестиции, занятость населения, демография, миграция, жилищное строительство, малый и средний бизнес, бюджетная обеспеченность), оценка экономической базы в г. Гатчине, включая анализ видов экономической деятельности действующих хозяйствующих субъектов;

	<ul style="list-style-type: none"> ● инвентаризацию заявленных инвестиционных проектов и объектов капитального строительства, запланированных в рамках государственных и муниципальных программ; сбор и анализ всех существующих документов развития территории; ● оценку обеспеченности МО «Город Гатчина» транспортной, инженерной, социальной инфраструктурой; анализ развития жилой и общественно-деловой застройки, благоустройства и озеленения города, общественных пространств различной типологии. <p>1.2. Пространственная характеристика территории МО «Город Гатчина», включая описание внутренней пространственной организации, а также роли и места МО «Город Гатчина» в пространственной структуре Санкт-Петербургской агломерации. Комплексная оценка градостроительного потенциала территории МО «Город Гатчина», включая действующие ограничения градостроительного развития и историко-культурный потенциал г. Гатчины как исторического поселения федерального значения. Анализ земельных участков, включенных в перечень приоритетных площадок для размещения органов исполнительной власти Ленинградской области (реализации функций административного центра Ленинградской области). Оценка имеющихся территориальных резервов и новых потребностей в развитии инфраструктуры для развития МО «Город Гатчина» как административного центра Ленинградской области.</p> <p>1.3. Подготовка материалов (отчет и презентация), содержащих выводы анализа социально-экономического развития и градостроительного потенциала территории, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● результаты комплексного анализа социально-экономического развития МО «Город Гатчина», отражающие его место в экономике Гатчинского муниципального района и Ленинградской области; ● результаты оценки основных показателей и современных тенденций социально-экономического развития, конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности, включая оценку достижения ранее поставленных целей социально-экономического развития МО «Город Гатчина»; ● результаты анализа макроэкономических предпосылок развития МО «Город Гатчина», состава факторов его социально-экономического развития, в том числе влияющих на экономический рост; ● результаты комплексного анализа градостроительного потенциала для целей выполнения функций административного центра Ленинградской области; ● описание и анализ ключевых проблем развития МО «Город Гатчина» (выявление основных проблем и потребностей г. Гатчины, причин их возникновения – установление выводов об их возможных последствиях и путях решения).
<p>2 этап</p>	<p style="text-align: center;">Блок задач №№ 2, 3, 4, 5</p> <p>2. SWOT-анализ развития территории МО «Город Гатчина», разработка возможных сценариев социально-экономического развития, выбор базового сценария.</p> <p>2.1. SWOT-анализ развития территории МО «Город Гатчина»:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● результаты комплексной оценки внешних факторов долгосрочного развития муниципального образования, наиболее существенных вызовов и наиболее значимых угроз долгосрочного развития, ограничений социально-экономического развития; ● результаты комплексной оценки внутренних факторов развития, включающей оценку и возможностей социально-экономического развития, и предпосылок для реализации данного потенциала. <p>2.2. Разработка возможных сценариев (не менее двух) социально-экономического развития МО «Город Гатчина», выбор базового сценария:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● подготовка свода наиболее вероятных сценариев социально-экономического развития МО «Город Гатчина», отражающих возможные пути стратегического развития муниципального образования; ● формирование в рамках каждого варианта основных прогнозируемых макроэкономических параметров, оценки ресурсной обеспеченности и описание ожидаемых результатов его реализации; ● разработка предложений по формированию образа будущего г. Гатчины как столицы Ленинградской области «Гатчина – 2030». <p>3. Цифровая трансформация и внедрение системы «Умный город»:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● анализ соответствия текущей ситуации внедрения системы «Умный город» в МО «Город Гатчина» федеральной рамке. Анализ лучших отечественных и зарубежных практик;

	<ul style="list-style-type: none"> ● разработка предложений по дальнейшей интеграции единой системы «Умный город», умной инженерной и ИТ инфраструктуры, умной экономики с принципиально новыми возможностями «централизованного» городского управления с применением технологий «Интернет вещей» (IoT). <p>4. Развитие научно-инновационной сферы г. Гатчины.</p> <p>4.1. Определение приоритетов развития научно-инновационной сферы г. Гатчины, а также подготовка предложений по необходимым для ее развития проектам и мероприятиям в части системного развития научно-технологической инициативы в городе.</p> <p>4.2. Подготовка предложений по механизмам государственной поддержки инновационного и технологического развития существующих кластеров, а также перспективных новых направлений.</p> <p>4.3. Подготовка предложений по усилению взаимодействия науки и бизнеса, крупных компаний с малыми и средними инновационными, научными и образовательными организациями.</p>
3 этап	<p style="text-align: center;">Блок задач №№ 5, 6</p> <p>5. Разработка итоговых материалов стратегии социально-экономического развития муниципального образования:</p> <p>5.1. Цели и задачи развития МО «Город Гатчина». Приоритетные направления развития</p> <p>На основе сопоставления сценариев и выбора базового сценария развития муниципалитета приводятся миссия, цели и задачи развития, определяются стратегические (приоритетные) направления развития, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● основные направления реализации МО «Город Гатчина» функции административного центра Ленинградской области; ● основные направления развития человеческого капитала и социальной сферы МО «Город Гатчина»; ● основные направления экономического развития МО «Город Гатчина»; ● основные направления развития научно-инновационной сферы МО «Город Гатчина»; ● основные направления рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности МО «Город Гатчина»; ● основные направления развития межмуниципальных, межрегиональных и внешнеэкономических связей МО «Город Гатчина»; ● основные направления пространственного развития МО «Город Гатчина». <p>5.2. Набор механизмов и мероприятий реализации стратегии – приводятся мероприятия и проекты по определенным направлениям с указанием целей и задач по этим направлениям.</p> <p>5.3. Подготовка системы целевых показателей развития муниципального образования – приводятся индикаторы развития МО «Город Гатчина» на перспективу.</p> <p>6. Разработка плана мероприятий по реализации Стратегии.</p> <p>6.1. План мероприятий по реализации Стратегии (далее – План мероприятий) должен включать описание этапов реализации Стратегии, наименование целей, задач, мероприятий, описание целевых показателей и их целевые значения, сроки реализации, ответственных исполнителей.</p> <p>План мероприятий должен включать следующие мероприятия:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● законодательные (нормативно-правовые); ● организационные (институциональные); ● экономические (экономические механизмы и инструменты регулирования развития). <p>В качестве мероприятий могут выступать предложения: о планировании совершенствования нормативно-правовой базы социально-экономического развития МО «Город Гатчина»; по разработке или корректировке муниципальных программ МО «Город Гатчина», обеспечивающих реализацию Стратегии; по формированию институциональной среды в Гатчине; по разработке эффективных инструментов государственно-частного и социального партнерства; по формированию финансово-организационных механизмов реализации Стратегии; по созданию системы мониторинга и контроля реализации Стратегии.</p> <p>План мероприятий должен включать по каждому направлению перечень (дорожную карту) проектов «быстрых побед», приоритетных стратегических проектов, крупных, перспективных межведомственных задач, прорывных инициатив с обоснованием выбора данных проектов (цели, задачи, приоритеты), определением сроков, исполнителей, ответственных, необходимых для реализации ресурсов и механизмов.</p>

Источник: сост. автором.

1 этап. Выявление основной цели развития муниципалитета. В разные промежутки развития муниципалитета цели его социального и экономического развития

могут быть различными. Это, в основном, связано с изменением направления его развития. Основной целью разработки Стратегии для МО «Город Гатчина» служит определение целевого видения развития г. Гатчины к 2035 г. (приоритеты, цели, задачи, и ключевые ориентиры долгосрочного развития) как города с устойчивым ростом уровня и качества жизни населения, драйвера роста инновационной экономики и, учитывая особый статус города Гатчины, как столицы Ленинградской области.

2 этап. Выбор методов анализа муниципалитета. Перед тем как начать работу над стратегическим планом, необходимо провести анализ внешней среды, конкурентоспособности, его сильных и слабых сторон, влияния внешних экономических факторов на развитие муниципалитета. Для этого многие регионы и муниципалитеты используют в своем стратегическом планировании следующие виды анализов: PEST, SLEPT, STEEPV, SWOT, SNW, VMOST, GAP, модели BCG, Ансоффа, Мак Кинси и т.д. [2].

3 этап. Разработка стратегии развития муниципалитета в виде письменного документа, который содержит в себе характеристику основных долгосрочных целей развития муниципалитета, способы повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования, особенности управления муниципальным образованием. Стратегия выступает основой для различных документов территориального планирования, муниципальных программ, с помощью которых стратегия будет реализовываться.

4 этап. Прогнозирование долгосрочных и среднесрочных планов развития муниципального образования. Прогнозирование способствует отслеживанию изменений в развитии муниципалитета как положительного, так и отрицательного характера, выявляет взаимосвязи между показателями, которые оказывают влияние на комфортную среду проживания населения.

5 этап. Разработка программ развития муниципального образования, не противоречащих государственным программам

развития субъекта Российской Федерации и основанных на использовании определенных методов и инструментов.

6 этап. Реализация стратегического планирования.

Четко сформулированная стратегия развития муниципального образования не гарантирует позитивных изменений, не говоря уже о решении существующих проблем. Улучшение социально-экономической ситуации наблюдается только в тех случаях, когда органы муниципальной власти четко придерживаются намеченного плана по реализации разработанной Стратегии и находят возможность интегрировать поставленные задачи, находясь в системе с другими муниципальными программами.

При осуществлении стратегического планирования социально-экономического развития МО «Город Гатчина» администрация Гатчинского муниципального района столкнулась с рядом проблем, а именно:

- во-первых, проблема соотношения документов стратегического планирования регионального уровня, документов Российской Федерации и документов стратегического планирования муниципалитета с документами стратегического планирования субъектов Российской Федерации. Отсутствие базового документа стратегического планирования и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации затрудняет принятие соответствующих согласованных документов стратегического планирования на всех уровнях государственной власти. В качестве решения сложившейся проблемы рекомендуется принимать все документы стратегического планирования по определенному алгоритму. Это обеспечит эффективную разработку документов стратегического планирования муниципального образования, а также их иерархическую согласованность по интересам, приоритетам, целям, задачам и иным ресурсам;

- во-вторых, перед администрацией ГМР стояла задача определиться с выбором, что разрабатывать в первую очередь: Стратегию СЭР или Мастер-плана города.

Мастер-план города – комплексная программа реальных действий, направленная на улучшение внешнего облика и повышение привлекательности города, доступная для понимания жителям, инвесторам и чиновникам и предназначенная для выработки и продвижения согласованной позиции по основным задачам развития города. Основной целью разработки Мастер-плана является подготовка комплекта обоснованных и проработанных предложений («ключевых городских проектов»), направленных на повышение привлекательности города для жителей и бизнеса. Но в связи с отсутствием разработанной Стратегии социально-экономического развития г. Гатчины было принято решение о первоочередной разработке Стратегии;

● в-третьих, отсутствие знаний и навыков у служащих муниципалитетов. В муниципалитетах, особенно в городских и сельских администрациях, наблюдается нехватка городских служащих со специальной подготовкой и опытом управления. Проблема усиливается тем, что чиновник сначала должен быть нанят и только потом должен быть обучен, а не наоборот – обучен, а затем нанят на государственную службу. В администрации Гатчинского муниципального района существует отдел по экономическому развитию и инвестициям, но нет специалистов, способных самостоятельно подготовить Стратегию СЭР, поэтому в 2022 г. в соответствии с законодательством Российской Федерации на основании № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» будут проведены конкурсные процедуры по определению поставщика на оказание услуг по разра-

ботке Стратегии социально-экономического развития МО «Город Гатчина» на период до 2035 г.

Таким образом, формирование механизма стратегического управления социально-экономическими процессами муниципалитета является важной составляющей обеспечения развития муниципалитета. Необходимым аспектом при разработке и реализации стратегии развития муниципалитета является использование при этом основных принципов эффективного функционирования. Для успешной реализации механизма стратегического планирования социально-экономическими процессами муниципалитета важно применять определенный алгоритм, который будет обеспечивать эффективность управленческих решений в муниципалитете.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – 30 июня. – № 26 (ч. I). – Ст.3378. – Текст: непосредственный.

2. Голованова С.П. Система стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований Российской Федерации С.П. Голованова, Т.Н. Петрова // Политика, экономика и инновации. – 2019. – № 5. – С. 1–4. – ISSN: 2414-0309. – Текст: непосредственный.

3. Ресурсный центр по стратегическому планированию: Портал для специалистов по территориальному стратегическому планированию. – URL: <https://stratplan.ru/> (дата обращения: 19.12.2021). – Текст: электронный.