

# О направлениях совершенствования механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий\*

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-96-102

## Семенов Сергей Александрович

Российский университет дружбы народов (Москва)  
Заведующий кафедрой государственного и муниципального управления  
Кандидат экономических наук, доцент  
sas29120@gmail.com

## Филатова Ольга Викторовна

Российский университет дружбы народов (Москва)  
Старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления  
Ответственный за научно-исследовательскую работу студентов на факультете гуманитарных и социальных наук  
Кандидат социологических наук  
o.filatova87@gmail.com

### РЕФЕРАТ

В статье обосновывается необходимость совершенствования механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий с учетом положений современного законодательства в данной сфере (ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Анализируются возможные направления совершенствования регулирования. Отмечается, что стратегическое планирование и мониторинг являются взаимосвязанными процессами и требуют комплексного подхода к их разработке. В качестве основных направлений совершенствования механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий выделены формализация системы целей развития, создание модели оценки условий и ограничений развития территорий, формирование и/или адаптация существующего аналитического инструментария поддержки принятия стратегических решений и методических рекомендаций по его применению. Авторы обозначают актуальные направления исследований по тематике стратегического планирования и мониторинга развития территорий, а также ее перспективы для подготовки кадров в сфере государственного и муниципального управления.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

стратегическое планирование, мониторинг, развитие территорий, система целей стратегического развития

Semenov S. A., Filatova O. V.

## About the Directions of Improvement of Mechanisms of the Strategic Planning and the Territory Development Monitoring

### Semenov Sergey Aleksandrovich

Russian Peoples' Friendship University (Moscow, Russian Federation)  
Head of the Chair of the State and Municipal Management  
PhD in Economics, Associate Professor  
sas29120@gmail.com

\* Работа выполнена в рамках инициативной НИР №100804-0-000 «Разработка методических рекомендаций по совершенствованию механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий».

**Filatova Olga Viktorovna**

Russian Peoples' Friendship University (Moscow, Russian Federation)

Lecturer of the Chair of the State and Municipal Management

Responsible for scientific and research work of students at faculty of humanitarian and social sciences

PhD in Sociology

[o.filatova87@gmail.com](mailto:o.filatova87@gmail.com)

**ABSTRACT**

The article justifies the necessity of improvement of mechanisms the strategic planning and the territory development monitoring in the circumstances of the actual legislation in this sphere (Federal Law «About the strategic planning in Russian Federation»). The article analyses the possible directions of the improvement of the actual regulation. It is mentioned that the strategic planning and monitoring are the related processes and they demand complex approach to their elaboration. The formalisation of the system of development goals, the creation of the model of the evaluation of the conditions and limitation of territory development, the creation and/or adaptation of the existing analytical instruments of the strategic decision making and the methodical recommendations for its application are mentioned as the main directions of the improvement of the mechanisms of the strategic planning and the territory development. The authors indicate the actual research directions in the field of strategic planning and territory development monitoring and its perspectives for the public administration education.

**KEYWORDS**

strategic planning, monitoring, territory development, the system of goals of the strategic development

Основным документом, регулирующим деятельность по стратегическому планированию в РФ, является Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (далее — Закон). Этот системообразующий Закон задает предпосылки для осмысленной деятельности по планированию развития страны в целом, а также отдельных территорий или функциональных видов деятельности, в частности. Появление Закона, по идее, закрывает существующую системную «дыру», в которую проваливается стратегическое нормотворчество отдельных территорий/регионов и функциональных видов деятельности/отраслей, теряя значительную часть смысла и не имея условий для разумной целеориентации планов, интеграции усилий и координации деятельности.

Очевидно, что стратегия системы не может быть построена из суммы стратегических интересов ее элементов, а сохранение такой ситуации десятками лет приводит к комбинации волюнтаризма решений в борьбе за общесистемные ресурсы и необходимости «ручного» управления для обеспечения хоть какого-то развития. Закон был необходим, и он появился, но, по мнению авторов, требуется доработка его механизмов.

В Законе содержатся общие принципы стратегического планирования, перечислены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в этой сфере, значительное внимание уделено требованиям к необходимым документам (8 глав из 15). В Законе неоднократно говорится о мониторинге реализации стратегий и программ развития регионов<sup>1</sup>. Что касается механизмов стратегического планирования, то они затронуты в общем виде. При этом в практике государственного и муниципального управления важно иметь универсальные по структуре и однозначно понимаемые исполнителями системообразующие регулятивы. Разночтения в их понимании делают трудновыполнимой и, как минимум, малоэффективной деятельность по планированию и прогнозированию развития страны в целом и отдельных территорий в частности.

<sup>1</sup> Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (с изм. и доп. от 03.07.2016 № 277-ФЗ).

Для практического применения Закона, а также для создания и корректировки локальных стратегий развития регионов и муниципалитетов становится актуальным совершенствование комплекса нормативных и правовых актов, формирующих механизмы стратегического планирования и мониторинга развития территорий. Основными потребителями результатов таких исследований чаще являются практики в области государственного и муниципального управления, они интересны, прежде всего, возможностями имплементации теоретически разработанных в рамках смежных научных дисциплин методик оценки территориального развития и механизмов стратегического планирования.

К исследованиям разных аспектов стратегического планирования и мониторинга территориального развития в настоящее время проявляют интерес ученые, работающие в рамках самых разнообразных тематик, что в совокупности с присущей стратегическому планированию, как объекту исследования, многоаспектностью определяет широту спектра затрагиваемых проблем. Так, на общегосударственном уровне стратегическое управление прежде всего связывают с развитием программно-целевого управления, упоминается о необходимости соответствия стратегических целей и показателей конечных результатов, а также необходимости учитывать социальный характер целей программ [8], однако обоснованных практических рекомендаций по формированию таких комплексов для создания стратегий социально-экономического развития регионов на сегодняшний день не существует.

Достаточно активно исследуются вопросы стратегического планирования на муниципальном уровне [3; 5; 8], в частности, отмечается необходимость согласования стратегического, территориального и инфраструктурного планирования на муниципальном уровне [5]. В исследованиях, посвященных оценке городского стратегического планирования, отмечается относительно слабое развитие практик городского стратегического развития, являющихся, с одной стороны, формальным документом, а не осознанно необходимым решением, с другой — одним из механизмов контроля за деятельностью администрации [2], что во многом определяет содержание и качество документов.

Затрагиваются проблемы стратегического планирования неурбанизированных территорий, отмечается необходимость унификации этих процессов [1]. Оценивать программы стратегического развития предлагается в соответствии с ожидаемыми результатами мероприятий и целями развития [6; 4]. Среди проблем называют формальное отношение к стратегическому планированию [4], неготовность служащих к переходу на проектно-программный стиль работы, погрешности системы оценки программ [6]. Тематика мониторинга развития территорий остается практически неисследованной. Тем не менее, то внимание, которое в Законе уделено вопросу мониторинга программ стратегического развития территорий и, следовательно, необходимость реализации этих положений, делает актуальным анализ мониторинга как процесса, связанного со стратегическим планированием.

Несмотря на то, что в исследованиях косвенным образом периодически отмечается необходимость построения взаимосвязанной системы стратегического планирования и мониторинга развития территорий, на данный момент не разработано непротиворечивых регулятивов и механизмов для данной деятельности. Поэтому цель данной статьи — выявить основные направления совершенствования существующих механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий, учитывая взаимосвязь этих процессов.

На наш взгляд, изучать и «настраивать» работу процессов планирования и мониторинга в системе стратегического управления следует совместно, поскольку они являются связанными, взаимообуславливающими. Результаты мониторинга развития могут стать основанием для выводов о корректности выбора и примене-

ния механизмов стратегического планирования, а реализация механизмов планирования, в свою очередь, требует подстройки системы мониторинга. В настоящее время такой взаимоувязки обнаружить не удастся. Мониторинг практически везде организован «сам по себе» и отражает лишь желаемые результаты (итоговые или по временным периодам). Решение проблемы взаимосвязи стратегического планирования и мониторинга развития территорий является существенным элементом для налаживания практической деятельности по стратегическому планированию. Это возможно при параллельной разработке регулятивов и методик для обоих видов деятельности, которая дает возможность изначально сформировать комплексную и более-менее непротиворечивую систему стратегического управления территорией.

Как представляется, при сегодняшнем уровне развития правовой базы стратегического планирования, механизмы планирования и мониторинга развития территорий могут совершенствоваться в следующих направлениях, не имеющих однозначно заданных регулятивами (и даже общепринятыми в научной среде) решений:

1. Формирование понимания и формализация описания системы целей развития территории. Трудно не согласиться с Сенекой, что «... если не знаешь гавани, к которой плыть, то никакой ветер не попутный», но единой трактовки целей или системы целей развития территорий не существует. Однозначность понимания системы целей дает еще сравнимость альтернатив по средствам, механизмам, результатам и мониторингу. А еще становится принципиально возможной разработка единых рекомендаций, универсального инструментария, сравнения разных территорий по результатам и результативности. Поэтому система целей является основой, без которой едва ли возможна разработка системы мониторинга, позволяющей дать реальную оценку развития территории.

В ФЗ целеполагание трактуется как деятельность по определению приоритетов социально-экономического развития на федеральном уровне (ст. 3), а стратегическое планирование предусмотрено как на уровне субъекта, так и на муниципальном уровне (ст. 1, п. 2). Хотя общая идея правильная — стратегическое планирование действительно направлено на социально-экономическое развитие страны в целом, представляется, что отсутствие отсылки в трактовке целеполагания на системность целей федерального, регионального и муниципального уровней противоречит духу закона и сути стратегического планирования. Определение стратегии социально-экономического развития субъекта РФ и муниципального образования также не подразумевает наличия системы целей разных уровней.

О согласованности целей документов стратегического планирования федерального и регионального уровней упоминается только применительно к полномочиям органов государственной власти (ст. 4). В ряде положений ФЗ также есть отсылка на согласование целей федерального и регионального уровней (см. ст. 7, пп. 2, 12; ст. 21, п. 6). Однако системность целей стратегического развития подразумевает не просто согласование целей, то есть их непротиворечивость, а взаимное обеспечение достижения целей каждого уровня.

2. Создание модели оценки условий и ограничений стратегий развития территорий. Наличие такой модели дает методические ориентиры для разработчиков локальных и отраслевых стратегий и систем мониторинга. Модель подразумевает оценку внешних и внутренних факторов, обуславливающих не только принципиальную возможность реализации стратегии, но и перспективы дальнейшего развития территорий, отраслей и отдельных видов деятельности, выбранных в качестве приоритетных, учет внешних и внутренних факторов влияния на ход процесса развития. Это возможно при учете изменений условий и ограничений при создании такой модели. Она может быть основана на известных методиках оценки условий и ограничений (SWOT, PEST-анализ), однако требуется адаптация к по-

требностям стратегического планирования и последующего мониторинга. Моделирование процесса оценки позволяет обозначить его основные этапы, при этом оставляя пространство для маневра при оценке конкретных стратегий.

3. Разработка нового, адаптация (к специфике объекта) существующего и формирование методик использования в стратегическом планировании специального аналитического инструментария для поддержки принятия стратегических решений. В качестве одного из инструментов анализа уровня развития основных видов хозяйственной деятельности на территории целесообразно использовать многофакторные аналитические матрицы [7]. Данный инструмент является адаптированной для государственного и муниципального управления версией матрицы McKinsey [9].

Многофакторные матрицы для поддержки принятия стратегических решений по развитию территорий предполагают экспертную оценку привлекательности (востребованности) для территории и конкурентоспособности анализируемого вида деятельности. Каждый вид деятельности по результатам экспертных оценок получает средние интегральные оценки привлекательности и конкурентоспособности. Итоги такого оценивания представляются в виде определения местоположения анализируемого вида деятельности в системе координат, где одна из осей предполагает оценку привлекательности вида деятельности для региона по стобалльной шкале, другая — оценку его конкурентоспособности, также по стобалльной шкале.

Такой инструмент позволяет на экспертном уровне оценить состояние видов деятельности в регионе/муниципальном образовании, дать обоснованную оценку перспектив их дальнейшего развития, в том числе возможности поддержки. Методика также позволяет продемонстрировать «стратегически узкие места» для каждого вида деятельности, которые дают основания для изменений и разработки программы развития анализируемого вида деятельности.

Таким образом, в настоящее время существует потребность в развитии системы стратегического планирования и ее связывании с системой мониторинга развития территорий. В числе основных направлений развития механизмов стратегического планирования можно назвать следующие: системный подход к стратегическому целеполаганию на всех уровнях управления (федеральном, региональном и муниципальном); создание модели оценки условий и ограничений стратегий развития территорий и аналитического инструментария для принятия стратегических решений.

Перечисленные направления развития обусловлены проблемами реализации существующего законодательства и требуют дальнейших исследований и формирования на их основе методических рекомендаций для практиков в сфере государственного и муниципального управления. Исследования в области стратегического развития будут востребованы до тех пор, пока человек не перестанет думать о будущем. Представляется, что на сегодняшний день актуальными являются исследования, направленные на создание методологии и методики мониторинга развития территорий, создание аналитического инструментария с целью разработки рекомендаций для практиков, а также сравнительные исследования результатов реализации уже существующих стратегий.

Тематика стратегического планирования и мониторинга развития территорий имеет значительный потенциал для подготовки будущих управленцев. На кафедре ГМУ в РУДН проводятся исследования в этой сфере, а наработки интегрируются в учебный процесс для магистров и бакалавров направления подготовки «Государственное и муниципальное управление», в том числе в рамках проектного объектно ориентированного научно-исследовательского семинара для студентов магистратуры. Элементы стратегического планирования в учебном и научно-исследовательском процессе не только дают возможность получить целостное представление об объекте изучения, но и способствуют формированию специфического мышления

у будущих управленцев, характеризующегося способностью видеть объект управления как сложную систему взаимосвязанных и взаимодействующих элементов и установкой на ее развитие.

## Литература

1. *Белякова Г. Я., Шевелева Р. Н.* Методические подходы к формированию стратегий развития муниципальных образований неурбанизированных территорий // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 8 (часть 1). С. 102–106.
2. *Маковкина С. А.* Методические подходы к оценке городского стратегического планирования // *Муниципалитет: экономика и управление [Электронный ресурс]*. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2012/02/04/> (дата обращения: 21.03.2017).
3. *Маковкина С. А.* Методические рекомендации по совершенствованию системы стратегического планирования социально-экономического развития крупных муниципальных образований РФ // *Муниципалитет: экономика и управление [Электронный ресурс]*. URL: <http://municipal.uapa.ru/en/issue/2014/01/06/> (дата обращения: 21.03.2017).
4. *Минченко О. С.* Подходы к оценке целевых программ в российской практике // *Вопросы управления*. 2012. № 4 (21) [Электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2012/04/02/> (дата обращения: 21.03.2017).
5. *Пузанов А., Попов Р., Ланцев Д.* Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне [Электронный ресурс]. URL: [http://www.urbanecoponics.ru/sites/default/files/4129\\_import.pdf](http://www.urbanecoponics.ru/sites/default/files/4129_import.pdf) (дата обращения: 21.03.2017).
6. *Селиверстова Н. И.* Оценка государственных программ Российской Федерации как компонента государственного стратегического управления [Электронный ресурс]. URL: [http://ars-administrandi.com/article/Seliverstova\\_2014\\_4.pdf](http://ars-administrandi.com/article/Seliverstova_2014_4.pdf) (дата обращения: 21.03.2017).
7. *Barabashev Alexey G., Semenov Sergey A.* Shaping the Analytic Matrix for Development Planning in the Territories: the Kamchatka, Russia Case // *Public Administration Issues*. 2015. Special Issue. P. 7–20.
8. *David Spacek.* Strategic Management in Public Administration: Observations from the Czech Regional Self-Government // *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Volume VII, Number 2, Winter 2014/2015, Special issue: Strong Local Governments: Community, Strategy, Integration. P. 135–150.
9. *Enduring Ideas: The GE-McKinsey nine-box matrix (2008)*. September [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/enduring-ideas-the-ge-and-mckinsey-nine-box-matrix> (дата обращения: 21.03.2017).

## References

1. Belyakova G. Ya., Shevelyova R. N. *Methodical approaches to formation of strategies of development for municipalities of not urbanized territories* [Metodicheskie podkhody k formirovaniyu strategii razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy neurbanizirovannykh territorii] // *Basic researches [Fundamental'nye issledovaniya]*. 2016. N 8 (part 1). P. 102–106. (rus)
2. Makovkina S. A. *Methodical approaches to an assessment of city strategic planning* [Metodicheskie podkhody k otsenke gorodskogo strategicheskogo planirovaniya] // *Municipality: economy and management [Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie] [An electronic resource]*. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2012/02/04/> (date of the address: 21.03.2017). (rus)
3. Makovkina S. A. *Methodical recommendations about improvement of system of strategic planning of social and economic development of large municipalities of the Russian Federation* [Metodicheskie rekomendatsii po sovershenstvovaniyu sistemy strategicheskogo planirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya krupnykh munitsipal'nykh obrazovaniy RF] // *Municipality: economy and management [Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie] [An electronic resource]*. URL: <http://municipal.uapa.ru/en/issue/2014/01/06/> (date of the address: 21.03.2017). (rus)
4. Minchenko O. S. *Approaches to an assessment of target programs in the Russian practice* [Podkhody k otsenke tselevykh programm v rossiiskoi praktike] // *Questions of management [Voprosy upravleniya]*. 2012. N 4 (21) [An electronic resource]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2012/04/02/> (date of the address: 21.03.2017). (rus)
5. Puzanov A., Popov R., Lantsev D. *Methodical recommendations about optimization of strategic planning at the municipal level* [Metodicheskie rekomendatsii po optimizatsii strategicheskogo

- planirovaniya na munitsipal'nom urovne] [An electronic resource]. URL: [http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/4129\\_import.pdf](http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/4129_import.pdf) (date of the address: 21.03.2017). (rus)
6. Seliverstova N. I. *Assessment of state programs of the Russian Federation as component of the state strategic management* [Otsenka gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii kak komponenta gosudarstvennogo strategicheskogo upravleniya] [Electronic resource]. URL: [http://ars-administrandi.com/article/Seliverstova\\_2014\\_4.pdf](http://ars-administrandi.com/article/Seliverstova_2014_4.pdf) (date of the address: 21.03.2017). (rus)
  7. Barabashev Alexey G., Semenov Sergey A. *Shaping the Analytic Matrix for Development Planning in the Territories: the Kamchatka, Russia Case* // Public Administration Issues. 2015. Special Issue. P. 7–20.
  8. David Spacek. *Strategic Management in Public Administration: Observations from the Czech Regional Self-Government* // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Volume VII, Number 2, Winter 2014/2015, Special issue: Strong Local Governments: Community, Strategy, Integration. P. 135–150.
  9. Enduring Ideas: The GE-McKinsey nine-box matrix (2008). September [An electronic resource]. URL: <http://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/enduring-ideas-the-ge-and-mckinsey-nine-box-matrix> (date of the address: 21.03.2017).