



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.24:352.07

П.В. МАГДАНОВ, к.экон.н., старший научный сотрудник кафедры
предпринимательства и управления
Западно-Уральский институт экономики и права,
г. Пермь, ул. Сибирская, 35д

докторант
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49
Электронный адрес: pmagdanov@gmail.com

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

В статье рассматриваются ключевые проблемы, которые возникают при организации процесса стратегического планирования в муниципальных образованиях Российской Федерации. Называется шесть главных проблем: проявление «стратегического оппортунизма» и «туннельный кругозор» ответственных работников; малая заинтересованность в результатах планирования; недостаточный уровень знаний и умений муниципальных служащих и членов представительных органов в применении методов планирования; недостаток каналов воздействия органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие муниципального образования; отсутствие собственных источников финансирования; неправильный выбор горизонтов планирования для отдельных документов. Автор раскрывает содержание каждой проблемы и дает ряд рекомендаций.

Ключевые слова: стратегическое планирование; социально-экономическое развитие; муниципальное управление

В июне 2014 г. вступил в действие закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [4]. Впервые в истории нашей страны регламентировано осуществление одной из важнейших функций государственного управления – определения долгосрочных целей социально-экономического развития и планов их реализации. Достоинством закона является то, что он распределяет полномочия и ответственность органов на всех уровнях государственного управления за стратегическое планирование социально-экономического развития и устанавливает требования к документации, разрабатываемой в данном процессе.

НОУ ВПО «Западно-Уральский институт экономики и права» выступает подрядчиком в проектах по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов их реализации. Опыт реализации данных проектов позволил выявить ряд проблем и трудностей стратеги-

ческого планирования социально-экономического развития муниципальных образований.

1. Проявление «стратегического оппортунизма» и «туннельный кругозор» ответственных работников. Под термином «стратегический оппортунизм» следует понимать нежелание ответственных работников заниматься стратегическим планированием, т.е. выявлением и оценкой ключевых проблем, определением долгосрочных целей, и разрабатывать планы и программы по их реализации. «Туннельный кругозор» представляет собой стремление руководителя рассматривать проблемы социально-экономического развития исключительно с позиции тех функций и задач, которые предписаны ему должностной инструкцией. «Стратегический оппортунизм» и «туннельный кругозор» существенно осложняют работу специалистов по стратегическому планированию. Проявление у некоторых руководителей этих нежелательных качеств усугубляется тем, что, как правило, в органах местного самоуправления отсутствуют штатные специалисты-плановики, а работу по стратегическому планированию выполняют подрядные организации. Руководители предпочитают перекладывать на внешних консультантов всю работу по стратегическому планированию, а вместе с ней и ответственность за конечный результат. Такая ситуация порождает множество отрицательных эффектов [1].

Названные качества проявляются еще и в том, что руководители не поддерживают, а иногда противодействуют сбору стратегической информации, анализу ключевых проблем, выявлению возможностей развития, формулированию целей и задач и, в конечном счете, всему процессу разработке стратегии и планов. Нежелание стратегически мыслить, видеть будущее, предполагать проблемы и ограничивающие факторы являются главным препятствием в достижении положительных результатов процесса стратегического планирования. «Туннельный кругозор» опасен тем, что ответственные работники согласны выполнять только тот небольшой объем работы, который прямо связан с их должностными функциями и задачами, отказываясь выполнять задания консультантов по стратегическому анализу и генеральному целеполаганию. Все это существенно понижает степень организованности процесса стратегического планирования, вносит дисбаланс во взаимодействие руководителей и консультантов. Кроме того, нежелание руководителей лично участвовать в разработке стратегии и уделять этому достаточный объем времени не позволит сформировать их приверженность к разработанным стратегии, плану, программ и проектам.

2. Недостаток заинтересованности муниципальных образований в результатах стратегического планирования. Закон [4] определяет, что органы местного самоуправления могут разрабатывать стратегию социально-экономического развития (далее – стратегия) и план по ее реализации, однако сами руководители не убеждены в целесообразности этого. С одной стороны, система материально-экономического стимулирования руководителей в муниципальных образованиях не направлена на достижение целей и задач, заложенных в стратегии. Этот недостаток усугубляется отсутствием в муниципальных образованиях источников финансирования фонда материального поощрения, поскольку подавляющее большинство из них имеют

дефицитный бюджет. С другой стороны, в стратегии и муниципальных программах, как правило, планируется небольшой эффект, который скрыт от стороннего наблюдателя, а жители поселений далеко не всегда способны разобраться в содержании отчетов о реализации стратегии и программ. Поэтому руководителям органов местного самоуправления недостает прямых мотивов и стимулов к разработке и выполнению стратегий, планов, проектов и программ, которые существенно влияют на социально-экономическое положение муниципального образования. А полученный по итогам реализации стратегии эффект часто оказывается скрытым от широкой общественности по причине его небольшого масштаба либо в силу невнимания жителей к информации со стороны местной администрации. К тому же, население склонно оценивать те факты и явления в социально-экономической жизни поселения, которые административным органам свойственно замечать в меньшей степени, как, например, доступность и качество медицинских услуг, уровень инфляции, средний уровень дохода на члена семьи, стоимость содержания жилья, благоустроенность территории и т.п.

Жесткий контроль со стороны вышестоящих органов управления на уровне субъекта РФ усугубляет ситуацию с низкой заинтересованностью органов местного самоуправления в результатах планирования и исполнения стратегии. Лучше заложить в стратегии небольшой эффект и малый прирост показателей, чем не выполнить их и получить немалое взыскание «сверху». Данное обстоятельство усугубляется тем, что большинство муниципальных программ требуют финансирования из бюджета субъекта РФ или федерального бюджета. Недостаток или отсутствие, в случае экономической рецессии, финансирования проектов и программ еще более снижает заинтересованность органов местного самоуправления, поскольку они не способны влиять на складывающуюся ситуацию. Кроме того, недостаток финансирования проектов и программ негативно влияет на степень инициативного поведения руководителей сельских и городских администраций в вопросах развития территорий.

3. Недостаток знаний и умений муниципальных служащих и членов представительных органов в применении методов стратегического планирования. В муниципальных образованиях, особенно в городских и сельских администрациях, ощущается недостаточность у муниципальных служащих профильного образования и опыта административного управления. Как правило, это обусловлено слабой развитостью института подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, которым требуется специальная подготовка не только в сфере государственного и муниципального управления, но и в предметных областях, например в управлении сферой туризма. Многие служащие не понимают в полной мере целей и задач стратегического планирования как метода управления социально-экономическим развитием, не располагают сведениями и не имеют навыков в применении инструментов и средств разработки стратегий, планов и программ. Это приводит к тому, что, беспрекословно следуя инструкциям, малоподготовленные работники разрабатывают проекты и программы, которые впоследствии оказывают малый эффект на уровень социально-экономического развития региона. Анализ утвержденных муниципальных программ показал, что имеют

место случаи, когда программы разработаны либо без должного обоснования, либо не предполагают получение значительного эффекта, либо не требуют усилий по реализации.

Федеральные и органы власти субъектов РФ предпринимают немало усилий в обучении муниципальных служащих, в т.ч. методам стратегического планирования. Однако, как показывает опыт, предпринимаемые усилия не оказывают достаточного воздействия на общий уровень подготовки муниципальных служащих в сфере применения методов управления, таких как управление проектами и стратегическое планирование. С одной стороны, требуется значительно больший объем и масштаб образовательных программ для муниципальных служащих, чем это имеет место в действительности. С другой стороны, для служащих требуются программы комплексной подготовки в «своих» сферах деятельности, к примеру в управлении музеями и библиотечными сетями, учреждениями культуры и искусства и т.п. Проблема усугубляется тем, что служащего необходимо сначала нанять и только затем обучить, а не наоборот, обучить и после этого нанять на государственную службу.

В процессе стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований малое участие принимают члены земского собрания, городской думы, общественных советов. С одной стороны, не всегда внешние консультанты привлекают их к разработке стратегий и планов, но, с другой стороны, и представители общественности не проявляют должной инициативы. Во многих случаях депутаты занимают положение критикующей стороны, причем критика, как правило, оказывается необоснованной, а выдвинутые требования чрезмерными и неисполнимыми. В таких случаях можно обнаружить неосведомленность народных избранников в плане современных методов управления.

4. Недостаток каналов воздействия органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие муниципального образования. Система распределения полномочий между органами местного самоуправления, определенная законом № 131-ФЗ [2], порождает значительное количество проблем в стратегическом управлении социально-экономическим развитием муниципальными образованиями. Сложно судить, насколько эффективными могут быть другие варианты организации местного самоуправления, но имеющиеся проблемы требуют пристального внимания. В низшем звене самоуправления – сельских и городских поселениях – отсутствуют каналы, посредством которых органы самоуправления могут воздействовать на социально-экономическое состояние поселения. В частности, администрация городского поселения, которое в большинстве российских муниципальных районов является единственным, не оказывает ощутимого влияния на социально-экономическую деятельность местных хозяйственных субъектов. Если быть точным, то лишь небольшое количество объектов сфер культуры, искусства и спорта относятся к компетенции городской администрации, все остальные объекты управляются администрацией муниципального района или субъекта РФ. Исходя из ситуации, предписанной законом [2], городская администрация может влиять только на состояние и развитие объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, включая автодороги и внутриселковские

территории, и управлять земельным фондом. Возможно управление сферой туризма, но дефицит бюджета не позволяет решать эту задачу. Сферы общественной безопасности, образования, здравоохранения, малого и среднего предпринимательства, культуры, молодежной политики, физкультуры и спорта относятся к компетенции вышестоящих органов власти. Закономерным становится вопрос о том, насколько весомо стратегия городского поселения может влиять на уровень и перспективы социально-экономического развития поселения. Очевидно, что в малой степени.

Передача полномочий от сельских и городских администраций на вышестоящий уровень не решает проблемы стратегического планирования развития тех сфер, по которым передавались полномочия. Если взять во внимание какой-либо муниципальный район, то можно увидеть, что планирование развития, например, сферы местного здравоохранения не осуществляется. При принятии на вышестоящем уровне стратегических решений в отношении местных объектов здравоохранения не всегда учитываются имеющиеся потребности и региональные особенности. Так возникает множество неопределенностей при планировании экономического, социального и территориального развития в сферах, где распределялись полномочия на разные уровни управления – субъект РФ, муниципальный район, городские и сельские поселения. Отмечается недостаток взаимодействия между администрациями муниципального района и поселений, входящими в него, в вопросах управления развитием тех сфер, которые являются общими и для района, и для поселений. Так, централизация ряда полномочий лишает возможности органы местного самоуправления влиять на социально-экономическое развитие, что снижает результативность процесса стратегического планирования. Исключение составляет лишь сфера образования, управление которой традиционно было централизованным.

5. Отсутствие собственных источников финансирования стратегии и муниципальных программ. В последние 5 лет произошла реорганизация бюджетного процесса в муниципальных образованиях, вследствие чего налоговые доходы муниципальных районов и городских поселений уменьшились из-за перераспределения налогов в пользу бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета. Уровень дотаций в бюджеты муниципальных образований из краевого и федерального бюджетов достиг уровня 50% и более. Бюджеты многих сельских поселений на 80% формируются исходя из дотаций. Так, администрации муниципальных образований не имеют достаточной возможности финансировать программы и проекты по социальному, экономическому и территориальному развитию, поскольку собственные средства отсутствуют, а средства из краевого бюджета выделяются в соответствии со стратегиями и программами вышестоящих органов власти. Возникают вопросы: зачем муниципальному району нужна собственная стратегия, если финансирование ее реализации осуществляется в соответствии со стратегией и целевыми программами, которые разрабатывают и утверждают вышестоящие органы власти? Как вышестоящие региональные органы власти могут учитывать потребности муниципальных образований в решении задач социально-экономического развития?

В условиях хорошей наполняемости бюджетов субъектов РФ, как это имело место в 2012–2013 гг., особых проблем не возникало, исполнение

муниципальных программ финансировалось в достаточной мере. Однако в условиях колебания макроэкономической конъюнктуры, снижения мировых цен на биржевые товары объемы финансирования муниципальных программ резко сократились. Возник дополнительный импульс для ускорения экономического спада на уровне муниципальных образований: собственные средства отсутствуют, а поступление средств из вышестоящих бюджетов резко уменьшилось. Так в условиях спада и рецессии возникает ситуация, когда органы местного самоуправления теряют возможность поддерживать и стимулировать экономический рост. Стратегия становится бессильной, когда владелец стратегии не располагает средствами на ее реализацию.

6. Горизонты планирования, устанавливаемые для разрабатываемых документов, являются взаимно несоответствующими или излишне длительными. Рыночная конъюнктура развивается в соответствии с короткими, средними и длинными циклами. Каждые 30–40 лет происходит изменение технологического уклада, вследствие чего мировая экономика претерпевает коренные изменения, появляются новые рынки, трансформируются рынки международного капитала, происходят геополитические события, меняющие уклад мирового экономического хозяйства. Но обо всем этом забывают разработчики стратегий, планов и программ социально-экономического развития на всех уровнях государственного и муниципального управления. В частности, Стратегия социально-экономического развития Пермского края [3] разработана на период до 2026 г., когда, по оценкам экспертов, должен произойти переход к шестому технологическому укладу. Но об ожидаемых переменах в названной стратегии ничего не говорится. Представлен лишь прогноз динамики количественных показателей, который не соответствует циклам рыночной конъюнктуры и перспективам технологического развития экономики. По ряду показателей стратегии ожидается улучшение на 1–2% в длительном периоде. И это только одна проблема.

Стратегическое планирование – это сфера государственного управления, в которой конкурсный отбор подрядчиков может произвести сильный негативный эффект. Один подрядчик разрабатывает стратегию, другой – план ее реализации, муниципальные программы, как правило, разрабатывают работники администрации. Каждый разработчик применяет собственный методологический подход, работы выполняются подрядчиками в разные годы. Ситуацию не исправляют методические рекомендации, утвержденные органами власти субъекта РФ. Если действовать правильно, то следует выбирать одного подрядчика на разработку стратегии, плана ее реализации и всех муниципальных программ. Однако ни в одном муниципальном образовании администрация даже при поддержке лучших консультантов не способна справиться с такой сложной задачей, требующей огромного объема работы и длительного времени. Результатом становится отсутствие временной и содержательной интеграции стратегии, планов и программ. Каждый документ относится к особому горизонту планирования, имеет собственные цели и задачи, финансирование по нему может не увязываться с другими документами.

Выбор слишком длительного горизонта планирования – не только логическая, но и методологическая ошибка. Содержательность и точность

перспективного плана зависят от длительности периода планирования. Чем длительнее горизонт, тем более обобщенными и менее точными становятся положения перспективного плана. При длительном горизонте применяются иные методы, чем при стратегическом планировании. При горизонте более 15 лет планирование приобретает футурологический характер, основными методами становятся экспертные оценки и планирование сценариев, а количественный прогноз дает лишь приблизительное представление о предвидимом будущем. Важно и то, что планирование на срок более 15 лет предназначено только для выяснения будущего состояния исследуемого объекта, но не для разработки планов реализации стратегии и муниципальных программ. Стратегическое планирование, напротив, ориентировано на период, в рамках которого возможно принятие стратегических решений с высокой степенью определенности.

Подводя итог сказанному выше, можно дать ряд рекомендаций. В первую очередь, несмотря на требования законодательства, следует выстраивать работу с подрядчиками на разработку стратегий, планов и программ так, чтобы добиться строгой временной и содержательной интеграции всех разрабатываемых документов. От консультантов требуется умение не только разрабатывать стратегические документы, но и организовывать работу так, чтобы сократить общий объем рабочих заданий и время их исполнения. Следует отказываться от мероприятий, которые не являются значимыми для содержания стратегий и планов. Например, стратегические сессии нужно проводить как можно реже, а поручение рабочих заданий сотрудникам администраций следует строго регламентировать.

Целесообразно проводить обучение муниципальных служащих до начала процесса стратегического планирования. Важно обучать не только методам планирования, но и способам организации взаимодействия в рамках проекта. Служащие должны понимать не только то, что нужно делать, но и как взаимодействовать с консультантами и между собой. Обучение методам стратегического планирования должно входить в программу комплексной подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. Руководителей нужно мотивировать на поддержку процесса стратегического планирования и деятельное участие в нем.

Список литературы

1. *Магданов П.В., Падей В.Ю.* Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития региона // *Ars Administrandi*. 2011. № 3. С. 67–79.
2. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.04.2015).
3. *О стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года* [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01 дек. 2011 г. № 3046. URL: <http://www.perm.ru/index.php?id=1000183> (дата обращения: 01.04.2015).

4. *О стратегическом планировании в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 20 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 01.04.2015).

Получено 28.05.2015

References

1. Magdanov, P.V. and Padej, V.Yu. (2011), “Problemy strategicheskogo planirovaniya sozialno-ekonomicheskogo razvitiya regiona”. *Ars Administrandi*, no. 3, pp. 67–79.

2. ConsultantPlus (2003), *Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii* [On general principles of local self-government in the Russian Federation], Federal Law no. 131-FZ dated 6 October 2003, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (Accessed 1 April 2015).

4. Perm Regional Service (2011), *O Strategii social'no-jekonomicheskogo razvitiya Permskogo kraja do 2026 goda* [On the Strategy of socio-economic development of the Perm krai until 2026], resolution of Legislative Assembly of Perm Krai no. 3046 dated 01 December 2011, available at: <http://www.perm.ru/index.php?id=1000183> (Accessed 1 April 2015).

3. Garant (2014), *O strategicheskoy planirovanii v Rossijskoj Federacii* [On the strategic planning in the Russian Federation], Federal Law no. 172-FZ dated 20 June 2014, available at: <http://base.garant.ru/70684666/> (Accessed 1 April 2015).

THE PROBLEMS OF STRATEGIC PLANNING IN MUNICIPALITIES

Pavel V. Magdanov

West-Ural Institute of Economics and Law, 35d Sibirskaya str., Perm, 614000, Russia
E-mail: pmagdanov@gmail.com

The article sets out to discuss the problems that occur during the strategic planning process in Russian municipalities. These are six major problems: a refusal to think strategically; an inattentiveness in results of strategic planning; lack of skills and competencies among staffs engaged in crafting the economic growth strategy; lack of local government’s ability to inspire the economic growth; shortage of funds for implementing local projects and programs; overlong period of planning. The author reveals the background of each problem and gives some advice.

Key words: strategic planning; local government; economic growth