

УДК 332.145

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Г.К. Лапушинская

Тверской государственной университет, г. Тверь

В статье рассматриваются подходы к осуществлению муниципального стратегического планирования, выделяются общие свойства и направления. Рассматриваются возможности учета в стратегическом плане индивидуальных особенностей муниципального образования. Учитываются специфические черты процесса общественного участия в разработке стратегического плана муниципального образования и барьеры, сдерживающие результативность плановых документов муниципалитетов.

Ключевые слова: *стратегическое планирование, муниципальное образование, стратегия, результативность планового документа*

Муниципальные образования в последнее время все активнее стали ориентироваться на повышение результативности применения в практике местного самоуправления стратегического планирования. В качестве документов, согласующих совместные действия органов власти, населения и хозяйствующих субъектов в целях эффективного развития муниципального образования (муниципального района, городского округа, городских и сельских поселений), выступают в настоящее время самые различные виды принимаемых местных нормативно-правовых актов: концепции, стратегии, комплексные программы и планы социально-экономического развития муниципального образования, инвестиционные программы.

Однако перед органами местного самоуправления встает достаточно сложная проблема - просто копировать имеющуюся теоретическую или практическую базу стратегического планирования, разработанную для других объектов управления, местному уровню нельзя, поскольку у него есть множество своих особенностей, по отношению к которым и нужно адаптировать имеющийся опыт федерального центра, регионов или бизнес-структур. Кроме того, при осуществлении стратегического планирования на уровне муниципального образования (МО) необходимо отразить ту неоднородность и специфику территории, которая и повлияет на выбор стратегии, способной при реализации обеспечить желаемый результат.

Подходов к определению понятия «стратегическое планирование» в настоящее время существует достаточно много, но они в большей степени связаны с определением стратегического планирования бизнес-структур. Рассмотрим возможные подходы к

определению стратегического планирования муниципального образования, исходя из существующей аналогии данного процесса у муниципалитета и бизнес-структур. Таким образом, стратегическое планирование – это:

- «разработка долгосрочных планов развития компании» [1, с.9], а для МО – это разработка долгосрочных планов социально-экономического развития муниципалитета;
- «процесс определения конкретных целей организации и направлений действий для их осуществления в соответствии с принятой стратегией» [2, с. 295], а для МО - определение целей устойчивого социально-экономического развития и выбор схемы действий, соотносимых с полномочиями органа местного самоуправления, выступающего основным исполнителем планового документа, и направленных на достижение заданных перспектив;
- «особый вид практической деятельности людей – плановой работы, состоящей в разработке стратегических решений (в форме прогнозов, проектов, программ и планов), предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий поведения соответствующих объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды [3, с. 54]. Для процесса муниципального стратегического планирования данное определение должно быть скорректировано исходя из необходимости соотнесения выбираемых стратегий поведения органов местного самоуправления (ОМСУ) с закрепленными за ними полномочиями в условиях, когда выбираемые цели и стратегии поведения должны формироваться на балансе интересов и видения перспектив не только у самих ОМСУ, но и у бизнес-структур, функционирующих на территории муниципального образования, населения;
- «процесс, порожденный результатами изучения внешней и внутренней среды хозяйствования, цель которого – помочь субъекту капитализировать свои сильные стороны и минимизировать слабые» [4]. Для МО – это наиболее «слабое место» в определении процесса стратегического планирования, так как, чтобы капитализировать сильные стороны муниципального образования и минимизировать слабые, надо очень четко провести диагностику социально-экономического состояния с учетом сложившейся динамики и их выявление. Однако используемый для этих целей SWOT-анализ часто формален и не определяет силовые поля между сильными сторонами и возможностями города, слабыми и угрозами. Кроме того, перечисляемые сильные

и слабые стороны не соотносятся с показателями социально-экономического анализа и не ставят целью выявление тех управленческих проблем, разрешение которых способствовало бы устойчивому социально-экономическому развитию муниципального образования.

Наиболее точным определением муниципального стратегического планирования можно считать следующее: «процесс разработки стратегического плана путем формулирования целей и критериев управления, анализа проблем и среды определения стратегических идей и конкурентных преимуществ, выбора сценариев и базовых стратегий развития, прогнозирования социально-экономического развития» [5, с. 143]. При этом необходимо учитывать то, что субъектами планового регулирования развития муниципальных образований в настоящее время выступают не только ОМСУ, но и население, их объединения, выступающие выразителями их интересов, а также организации и учреждения, находящиеся на территории муниципального образования. Ориентация ОМСУ на разработку планов развития городов, как «документов общественного согласия», приводит к необходимости выстраивать плановые процессы с вовлечением в процедуры разработки и реализации стратегического плана широкого спектра представителей городского социума. Речь идет именно о сознательной активности участников разработки муниципального стратегического плана, направленной на повышение конкурентоспособности данного муниципального образования как целого, а не отдельных его частей.

Одними из основных проблем вовлечения представителей муниципального социума в процессы разработки и реализации стратегического плана муниципалитета можно считать:

1. «Кризис доверия». Граждане часто не доверяют власти в силу известных примеров коррумпированности, непрозрачности принимаемых решений, давления на избирателей в предвыборный период и т.п. Принцип открытости должен реализовываться не только в форме публикации отчетов о деятельности ОМСУ на его сайте, а поддерживать возможности для желающих участвовать в совместном принятии решений. Кроме того, ОМСУ должны поддерживаться распространение информации об успешном опыте участия в разработке и последующей реализации стратегических планов различных субъектов городского социума. Это фактически и формирует восприятие стратегического плана муниципального образования как «документа общественного согласия», а кроме того, позволяет выстраивать систему мотивации, как у реальных участников разработки (например, бизнес-структуры через

информационную поддержку со стороны ОМСУ формируют имидж «социально-ответственной компании», что привлекает к ней внимание компаний-партнеров и потенциальных потребителей), так и у ее возможных участников (фактически формируются кейс-стади, способные выступить методическими рекомендациями по участию в разработке и реализации стратегического плана).

2. Ориентация на ретроградное планирование («сверху вниз») при декларировании прогрессивного направления планирования («снизу вверх»).

При ретроградном способе процесс планирования осуществляется, исходя из плана региона, в который входит муниципальное образование, путем детализации его показателей сверху вниз по иерархии управления. ОМСУ видит свою основную задачу, связанную с разработкой стратегического планирования, в преобразовании (адаптировании, детализации планового документа и конкретизации исполнителей) принятых в регионе стратегических планов социально-экономического развития. Муниципальные образования часто не являясь финансово автономными и завися от межбюджетных трансфертов из регионального бюджета воспринимают такой подход (ретроградный) к разработке плана, как единственно возможный. При этом декларируется использование прогрессивного направления планирования, при котором субъекты городского социума, определяя собственные стратегии развития, интегрируются в стратегический план муниципального образования. Однако в реалии не происходит ни сбор (возможно в виде конкурса планов развития бизнес-структур, некоммерческих организаций, программ поддержки местных инициатив и т.п.), ни анализ и оценка, ни включение стратегического выбора представителей городского социума в формируемый план.

Общественное участие чаще всего на практике сводится к проведению обсуждения уже подготовленного плана при передаче его в представительный орган власти для принятия в общественной палате муниципального образования и/или в общественных советах при главе муниципального образования и при различных структурных элементах администрации. В этом случае концепция и сценарная структура планового документа уже сформированы и обсуждения обычно не могут существенно на них повлиять, стратегический выбор уже сделан и также не корректируется. Внесение изменений происходит по уточнению схемы плановых действий, но предложения могут быть

разноплановыми и не затрагивать выбранные направления развития.

Стратегические решения, которые принимаются ОМСУ и могут существенно повлиять на жизнь в муниципалитетах, должны приниматься особым образом. ОМСУ необходимо ориентироваться при реализации процесса разработки стратегического плана на круговое (встречное) направление планирования. Два других направления (прогрессивное и ретроградное), применяемые изолированно, из-за своих особенностей не смогут привести к желаемому результату – формированию действенного стратегического плана муниципального образования, как документа общественного согласия. Круговое планирование (встречное) проводится в два этапа, «на первом этапе (сверху вниз) производится текущее планирование по главным целям. На втором этапе (снизу вверх) составляется окончательный план по системе детализированных показателей. При этом в планы включаются наиболее удачные решения» [3, с. 61-62]. Однако на саму процедуру разработки стратегического плана по круговому направлению будет затрачено больше времени. Но в этом случае формируются четко понимаемые критерии стратегического выбора направлений развития муниципального образования.

3. Формальное осуществление стратегического анализа. Стратегическое планирование муниципального образования опирается на осуществляемый ОМСУ прогноз социально-экономического развития территории. При этом в план включаются те или иные действия, направленные на достижение того желаемого состояния для муниципального образования, которое было определено в момент планирования на базе тех информационных ресурсов, что имелись на момент разработки в условиях существующих проблем формирования муниципальной статистики.

Методы проведения стратегического анализа могут быть различны: и традиционный статистический анализ, метод группировок и соотношений, опросы экспертов, социологические опросы выбранных групп респондентов и т.п. Но обычно ограничиваются только традиционным статистическим анализом. При этом стратегический анализ «конкурентоспособности муниципального образования» (понятие, определенное автором в [6], и использованное им в разработке Стратегии социально-экономического развития муниципального образования г. Губкинский ЯНАО до 2020 г. [7]) должен осуществляться комплексно и в сравнении с соседними МО, чье социально-

экономическое состояние способно оказать влияние на возможность обеспечить устойчивое развитие города в рамках выбранных направлений.

Для повышения качества осуществления SWOT-анализа в интересах выявления конкурентных преимуществ МО по трем направлениям конкурентоспособности (формирование города привлекательного для населения, для бизнеса и для инвесторов) и формирования силовых полей «сильные стороны - возможности» и «слабые стороны - угрозы» автором предложена и апробирована (таблица 19 в [7]) модифицированная форма SWOT_CITY.

Фактор влияния	Сильные стороны и возможности развития	Слабые стороны и угрозы развитию
<i>Факторы влияния внешние для комплекса МО</i>		
Фактор 1	<p>Описание сильной стороны МО, формируемой под воздействием фактора 1.</p> <p><u>Позволяет (если возможности трудно определяемы, тогда данная характеристика не является фактической сильной стороной):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ориентироваться на - расширить предложение на - стать головным координатором при создании - использовать близость к чрезвычайно емким рынкам сбыта и др. 	<p>Описание слабой стороны МО, формируемой под воздействием фактора 1.</p> <p><u>Сдерживает (если риски не видны, то данная характеристика может выступать элементом управленческой проблемы, возникшей на момент анализа, но не слабой стороной МО):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - возможности для - возможности развития за счет - при возникновении лучшей (с позиций населения) социально-экономической ситуации в транспортно-доступных населенных пунктах и др.
<i>Факторы влияния внутренние для комплекса МО</i>		

Автором учтено при формировании таблицы, что один и тот же фактор определяет и плюсы и минусы. Таблица должна

использоваться для анализа различных функциональных комплексов МО. При этом разделение факторов на внешние и внутренние предопределяет различный подход к выбору возможных направлений и действий, включаемых в стратегический план – учитывающих невозможность собственными действиями повлиять на внешние (фактический учет их как ограничений) и изменяемость в результате грамотно организованных процессов внутренних. Факторы, включаемые в таблицу, должны выбираться с учетом влияния на социально-экономическое положение МО экономических и социальных трендов регионального, российского и мирового уровня, экономико-географического положения МО, ресурсного и налогового потенциалов и т.п.

4. Частое отсутствие у ОМСУ понимания логической связанности понятий «стратегическое планирование МО» и «территориальное планирование МО». Осуществление территориального планирования в настоящее время в отличие от стратегического более четко регламентировано.

Генеральный план определен, как документ территориального планирования (п. 1 ст. 18 ГК РФ), который может являться пространственным отображением «программ (стратегий) социально-экономического развития субъекта РФ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса, программных документов развития городских округов и муниципальных районов и определять стратегию градостроительного развития поселения, городского округа» [8, с. 5]. При этом для ОМСУ сформированы и утверждены методические рекомендации по осуществлению территориального планирования (утверждены Приказом Минрегиона РФ от 26.05.2011 № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов»), а в статье 25 ГК РФ установлен и порядок согласования проекта генерального плана. Кроме того, организация и проведение публичных слушаний проектов генеральных планов в поселениях определяются уставом МО и (или) нормативными правовыми актами представительного органа МО с учетом положений статьи 28 ГК РФ.

В результате обязательность разработки генерального плана при четкости регламентации действий ОМСУ приводит к возникновению коллизии: генеральный план разработан, а стратегического плана у муниципального образования нет, несмотря на то, что в соответствии с пунктом 8.3. Рекомендаций

источниками получения исходной информации для подготовки проектов генеральных планов могут являться стратегии и программы, иные сведения, указанные в пункте 5.4 Рекомендаций. Т.е. логически верной является разработка генерального плана на основе стратегического, но не наоборот.

Результативность плановых документов МО связана с возможностью при их реализации достижения поставленных целей. При этом очень важно закладывать переход в плановых документах от целей-направлений (например, традиционной цели стратегических планов МО – «повышение качества жизни населения») к целям-результатам, допускающим четкую измеримость и создающим основу для оценки эффективности деятельности ОМСУ.

Стратегический план традиционно является долгосрочным и в него закладывается достаточно большой временной горизонт планирования. При этом чтобы стратегический план был действенным документом муниципального развития необходимо, чтобы в нем был предусмотрен мониторинг («контроль успеха») его реализации, включающий возможность корректировки стратегического плана в связи с изменившимися условиями как внешней, так внутренней среды МО, а также разделяющий между субъектами планирования функции исполнения стратегического плана и контроля за его реализацией.

Список литературы

1. Гурков И.Б. Стратегический менеджмент организации. - М.: ТЕИС, 2004. – с. 9
2. Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление». - М.: Омега-Л, 2004.- с. 295
3. Лапушинская Г.К., Петров А.Н. Планирование в условиях рынка. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко». – 2003. – 252 с.
4. Виханский О.С. Стратегическое управление. - М.: Изд-во МГУ. – 1995 г.- 252 с.
5. Стратегическое управление: регион, город, предприятие/ под ред. Львова Д.С., Гранберга А.Г., Егоршина А.П. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика». – 2004. – с.143
6. Лапушинская Г.К. Ожидания от стратегии и проблемы стратегического выбора// Стратегия социально-экономического развития Тверской области на долгосрочную перспективу: цели, задачи, условия реализации. Материалы «круглого стола». Тверь, 31.07.2007 г. Информационный бюллетень № 1. – Тверской ИнноЦентр, 2007. – С. 15-20.

7. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования г. Губкинский ЯНАО до 2020 г./ http://www.gubadm.ru/gubadm/economy/ekonom_razv/strat2020/ - (дата обращения – 15.08.2013)
8. Фадеева С. Что необходимо знать о генеральном плане поселения, городского округа//Информационный вестник «Муниципальный Дом». – вып. № 9, июнь, 2012. – С. 5-7.

FEATURES OF REALIZATION OF MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING

G. K. Lapushinskaya

Tver state university, Tver

Article presents general properties, directions and approaches to realization of municipal strategic planning. Author examined opportunities of elaborating strategic plan taking into consideration specific features of municipal formation. Public participation in elaboration of strategic plan and barriers constraining productivity of planning documents also are taken into account.

Keywords: *Strategic planning, municipal formation(education), strategy, achievement of results of the plan*

Об авторах:

ЛАПУШИНСКАЯ Галина Константиновна – доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного управления Тверского государственного университета, e-mail: laboratory-region@yandex.ru