Основные направления совершенствования практики разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований

Main ways for improving practice of elaboration of municipal social-economic development strategies

УДК 332.145

DOI 10.24412/2413-046X-2021-10094

Чичерина Анастасия Сергеевна,

соискатель, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», Воронеж

Chicherina A.S.,

phuksia@gmail.com

Аннотация. В данной статье приводятся результаты анализа позиций представителей органов власти, научного и экспертного сообщества, раскрывающих слабые стороны современной практики стратегического публичного планирования и предлагающих пути их преодоления. На основании этого автором определяются направления совершенствования практики разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, среди которых — совершенствование кадрового, информационного, методического и организационного обеспечения процесса разработки муниципальных стратегий, а также совокупность ключевых задач, соответствующих каждому направлению.

Summary. This article presents the positions of representatives of the authorities, the scientific and expert community, revealing the weaknesses of the modern practice of strategic public planning and suggesting ways to overcome them. Based on this, the author determines the directions for improving the practice of developing strategies for the socio-economic development of municipalities, including improving the personnel, information, methodological and organizational support for the process of developing municipal strategies, as well as a set of key tasks corresponding to each direction.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальное образование, социально-экономическое развитие.

Keywords: strategic planning, municipality, social and economic development.

Федеральный закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] в качестве диспозитивной нормы закрепил возможность для городских округов и муниципальных районов разработки и реализации стратегии их социально-экономического развития. Однако, как отмечают исследователи, процесс стратегического планирования в муниципальных образованиях нередко носит формальный и декларативный характер [2].

В обосновании направлений совершенствования практики разработки муниципальных стратегий социально-экономического развития полагаем целесообразным использовать методический подход, предусматривающий:

– во-первых, учет результатов проведенного нами компаративного анализа муниципальных стратегий, разработанных в соответствии с требованиями Федерального закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [3];

– во-вторых, обобщение позиций представителей органов власти и научного сообщества, раскрывающих слабые стороны современной практики стратегического публичного планирования и обосновывающих направления ее совершенствования.

Полученные нами результаты компаративного анализа актуализированных муниципальных стратегий позволяют диагностировать ряд значимых недостатков, отличающих современную практику стратегического планирования. В их числе:

– суженный спектр задач стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований, решение которых осуществлено разработчиками стратегий;

– несоответствие используемой методической базы уровню разнообразия и сложности задач разработки муниципальных стратегий;

– отсутствие требований, определяющих необходимый уровень качества результатов полученных при решении ключевых задач разработки муниципальных стратегий;

– несистемность процесса планирования, проявляющаяся в слабой увязке основных содержательных компонентов стратегии (миссии и стратегических целей, стратегических целей и задач, стратегических целей и инструментов управления, обеспечивающих их достижение, стратегических целей и востребованных для их достижений финансовых ресурсов);

– ограниченный состав участников разработки муниципальных стратегий [3].

Приведенный перечень может быть дополнен проблемами, оказавшимися в фокусе обсуждения участников круглого стола Совета Федерации РФ по теме «Стратегическое

планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения» [4].

В числе наиболее значимых и нерешенных проблем разработки муниципальных стратегий участниками этого круглого стола были названы следующие:

– уровень обеспечения взаимной согласованности стратегических документов на региональном и муниципальном уровне недостаточен и нуждается в доработке;

– уровень вовлеченности местного населения в процесс разработки стратегий муниципальных образований низок и не способствует эффективности формирования стратегий;

– степень федерального участия в процессах организации высокого качества методического обеспечения процессов разработки стратегии социально-экономического развития на уровне муниципалитетов недостаточна;

– уровень управленческой подготовки служащих в муниципальных администрациях, осуществляющих разработку стратегий муниципальных образований [4].

Обратимся к трудам отечественных исследователей, предпринявших попытки определения основных направлений и задач совершенствования практики разработки муниципальных стратегий.

Так, Д.Ю. Ковров обосновывает необходимость совершенствования стратегического планирования на муниципальном уровне по следующим направлениям:

– восполнение пробелов в нормативной и регуляторной среде посредством установления на региональном уровне, во-первых, общих требований к документам стратегического планирования муниципального уровня, порядка их разработки, согласования, утверждения и изменения; во-вторых, формата стратегии социально-экономического развития муниципальных образований и структуры плана ее реализации; в-третьих, порядка приведения документов стратегического планирования муниципальных образований в соответствие с региональными документами стратегического планирования в случае их принятия, изменения, признания утратившими силу; в-четвертых, порядка согласования и контроля разработки и реализации документов стратегического планирования муниципальных образований со стороны органов государственной власти субъекта РФ;

– восполнение пробела в знаниях и компетенциях в сфере стратегического планирования у профильных муниципальных служащих посредством активной работы с институтами местного самоуправления (включая администрации, общественные советы, думы, общественные организации, бизнес-сообщество) с целью определения ключевых

направлений разработки муниципальных стратегий и формирования адекватного понимания всеми сторонами содержания и роли стратегического планирования [5].

Характеризуя первое направление, отметим, что решение задачи обеспечения единообразия стратегических документов на муниципальном уровне достигается посредством разработки методических рекомендаций, определяющих инвариантный состав задач разработки стратегий и рекомендуемые алгоритмы их решения. При этом, учитывая разнообразие муниципальных образований по статусу (городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения), социально-экономическому потенциалу речь, следует избежать излишней унификации стратегий, что справедливо отмечают исследователи [6, 7].

Характеризуя предложенное Д.Ю. Ковровым второе направление совершенствования практики стратегического планирования, укажем, восполнить пробел в знаниях и компетенциях муниципальных служащих посредством только их активной работы с институтами местного самоуправления, невозможно.

Полагаем, что существуют и иные способы их профессионализации в указанной сфере деятельности (переподготовка, повышение квалификации, стажировка и др.).

Исследователями Института экономики города предложен ряд рекомендаций по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования на местном уровне.

Для органов власти субъектов Российской Федерации:

– создание единых методических рекомендаций по организации стратегического процесса для всех видов муниципальных образований наряду с сохранением гибкости рекомендаций и наличием разных вариантов решений;

– дополнение законодательных норм указанием состава субъектов стратегического планирования, форм обеспечения общественного участия, структуры стратегии, плана мероприятий, процедур контроля, мониторинга и оценки реализации стратегии, механизмов согласования стратегии по вертикали и по горизонтали.

Для органов местного самоуправления муниципальных образований:

– обеспечение согласованности стратегии с документами регионального и федерального уровня, посредством установления механизмов взаимодействия, непротиворечивости в целевых значениях показателей; а также согласованности со стратегиями соседних муниципальных образований посредством включения их представителей в состав рабочих групп или согласования проекта готового документа;

– обеспечение общественного участия в стратегическом планировании в пассивных и активных формах (включение внешних агентов в состав рабочей группы по разработке стратегии, проведение фокус-групп и интервью со стейкхолдерами) и на разных этапах (в т. ч. на ранних, промежуточных стадиях);

– сбалансированность аналитического раздела стратегии по единой логике и объему детализации, исходя из выявленных комплексных проблем муниципального образования, наличие сравнения по показателям с предыдущим периодом, с другими релевантными муниципальными образованиями, использование SWOT-анализа с учетом специфики территории;

– обеспечение преемственности стратегического планирования посредством оценки предыдущего опыта стратегического планирования;

– ориентация на общегородские цели и задачи, в т. ч. те решение которых выходит за рамки вопросов местного значения;

– сбалансированность системы целеполагания, что предполагает, что элементы одного иерархического уровня должны быть сомасштабны и формулироваться в единой логике, без указания конкретных предприятий, за исключением крупных инвестиционных проектов;

– отсутствие предопределенности при выборе базового сценария социально-экономического развития посредством разработки сценариев исходя из сопоставимой вероятности их реализации на основе прогнозных количественных данных и экспертных оценок;

– сбалансированность и качество системы показателей реализации стратегии, что предполагает, что каждому элементу системы целеполагания соответствует один или несколько показателей, с указанием их базовых и целевых значений, а также наличие обоснования их выбора [8].

Оценивая приведенную точку зрения, обратим внимание на следующее.

Заслуживает внимания предложение о целесообразности включения в состав рабочей группы по разработке муниципальной стратегии представителей соседних муниципальных образований. Вместе с тем, полагаем, что его нужно уточнить, указав, что речь должна идти о представителях тех муниципальных образований, с которыми существуют, или в перспективе могут возникнуть взаимовыгодные экономические связи, проявляющиеся в совместном использовании трудовых, земельных и иных ресурсов.

Положительным моментом является сделанный в этих рекомендациях акцент на необходимости гибкости и вариативности единых методических рекомендаций,

регламентирующих организацию процесса стратегического планирования развития муниципальных образований в регионе.

Справедливо, безусловно, указание на необходимость участия местного сообщества в стратегическом процессе не только на заключительном этапе, но и на ранних и промежуточных стадиях, что позволит обеспечить более согласованный и реалистичный итоговый документ. Отметим, однако, что, во-первых, состав организационных инструментов, обеспечивающих такое участие, является более широким, во-вторых, круг стейкхолдеров, чьи интересы подлежат учету в процессе разработки муниципальной стратегии, также является более широким, чем заявлено.

По мнению С.А. Семенова и О.В. Филатовой, совершенствование стратегического планирования территорий следует осуществлять по следующим направлениям:

– формирование однозначного понимания и формализация описания целей развития территории, с акцентом на системность целей федерального, регионального и муниципального уровней, что предполагает их взаимное обеспечение;

– создание модели оценки условий и ограничений стратегий развития территорий, содержащей методические ориентиры для разработчиков локальных стратегий. Такая модель может быть основана на SWOT или PEST анализе, однако требуется адаптация к потребностям стратегического планирования и последующего мониторинга;

– разработка нового, адаптация существующего и формирование методик использования в стратегическом планировании аналитического инструментария для поддержки принятия стратегических решений, например, многофакторных аналитических матриц, предполагающих экспертную оценку привлекательности для территории и конкурентоспособности анализируемого вида деятельности [9].

Заслуживающими внимания в приведенной позиции являются, во-первых, акцент на взаимное обеспечение целей муниципального, регионального и федерального уровня, однако вряд ли его можно обеспечить только посредством формализации описания целевых ориентиров, во-вторых, рекомендация по расширению аналитического инструментария, хотя ее следует отнести и механизму реализации муниципальной стратегии, уровень разнообразия инструментов которого должен соответствовать разнообразию и сложности решаемых задач.

В.С. Епинина фиксирует недостаточное осознание институтами власти важности участия институтов общества в публичном управлении, проявляющееся в склонности минимизировать такое участие, игнорировать их мнения и предложения [10]. Как видно, речь идет о направлении, зафиксированном и другими исследователями, указавшими на

необходимость активного участия институтов гражданского общества в стратегическом муниципальном планировании.

О.В. Ерашова полагает, что проблемы методического обеспечения стратегического планирования заключаются в отсутствии единых инструментов для всех уровней управления (федерального, регионального, муниципального), системности содержания и порядка разработки документов стратегического планирования, недостаточной квалификации разработчиков и неучастия в этом процессе стейкхолдеров [11].

Приведенной позиции явно недостает четкости: неясно о каких инструментах идет речь, кто является стейкхолдерами местного развития.

И.Е. Рисин фокусирует внимание на необеспеченности стратегического публичного планирования адекватной статистической базой [12]. Другой зафиксированный им недостаток состоит в том, что используемая разработчиками стратегий методическая база не позволяет обеспечить необходимый и достаточный уровень обоснованности результатов стратегического планирования [13].

Постановку важной задачи дают И.Е. Рисин и О.Ф. Шахов, указывая на необходимость синхронизации разработки региональной и муниципальной стратегий [14].

Расширение спектра таких задач заметно у О.Ф. Шахова, фиксирующего в качестве недостатков современной практики стратегического планирования развития территорий таких недостатков, как:

– несовершенство правовой базы, которая относит к участникам стратегического планирования только представителей публичной власти разных уровней [1], изначально ограничивая роль бизнеса в разработке программных документов;

– несовершенство методического обеспечения стратегического планирования, которое не включает инструменты, используемые менеджментом для оценки конкурентов, прогнозирования результатов деятельности;

– ограниченность информационной базы стратегического планирования, в которой отсутствуют достижения современной практики взаимодействия менеджмента бизнес-структур и органов публичного управления, селекция которых осуществляется посредством бенчмаркинга [15].

Т.А. Мясникова обосновывает следующие критерии модернизации стратегического планирования местного развития, которые можно интерпретировать в качестве направлений совершенствования практики: участие местных сообществ в стратегическом планировании местного развития, реализация принципов совместного управления (в том числе при взаимодействии региональной власти и органов местного самоуправления),

ориентация планирования на потребности местных сообществ, эффективные процедуры анализа социально-экономической динамики муниципального образования [6].

Следует отметить явно выраженную социальную направленность приведенных направлений.

Как видно, анализ приведенных выше точек зрения позволяет сформировать представление о направлениях и задачах совершенствования практики разработки муниципальных стратегий.

Учет результатов проведенного нами компаративного анализа муниципальных стратегий, систематизация и обобщение точек зрения, представленных в приведенных выше научных источниках, позволяет предложить авторскую версию состава основных направлений совершенствования практики разработки муниципальных стратегий.

А. Совершенствование кадрового обеспечения процесса разработки муниципальных стратегий. Его содержательная характеристика раскрывается в следующих ключевых задачах:

– подготовка и реализация новой образовательной программы профессионального обучения по направлению 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление», профиль «Разработка документов стратегического публичного планирования»;

– подготовка и реализация новой программы профессиональной переподготовки муниципальных служащих «Профессиональная деятельность по разработке региональной и муниципальной стратегий: примеры эффективных практик»;

– организация стажировок кадров органов местного самоуправления в регионах и муниципалитетах, отличающихся развитой практикой стратегического территориального планирования.

Б. Совершенствование информационного обеспечения процесса разработки муниципальных стратегий. Его содержательная характеристика раскрывается в следующих ключевых задачах:

– расширение состава показателей, устанавливаемых Федеральной службой государственной статистики, необходимых в оценке социально-экономического потенциала муниципальных образований. В этой связи, полагаем, что названный государственный орган должен уделить первостепенное внимание разработке и утверждению методики расчета величины валового муниципального продукта, созданного в городских округах и муниципальных районах, тем более, что опыт постановки и решения такой научной задачи уже есть [16]. Важное значение имеет и ввод в практику статистических данных по городским округам и муниципальным районам по

приоритетным направлениям территориального развития (в их числе: удельный вес инновационной продукции, объем инновационных товаров, число новых высокопроизводительных рабочих мест, доля домашних хозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети Интернет, доля граждан, использующих механизм получения публичных услуг в электронной форме);

– разработка рейтингов городских округов и муниципальных районов по социально-экономическому положению, качеству жизни, инвестиционной привлекательности, используя опыт их определения применительно к субъектам Российской Федерации.

В. Совершенствование методического обеспечения процесса разработки муниципальных стратегий. Его содержательная характеристика раскрывается в следующих ключевых задачах:

– разработка и апробация методического подхода, обеспечивающего синхронизацию разработки региональной и муниципальных стратегий;

– разработка и апробация методик эффективного решения основных задач разработки муниципальных стратегий;

– разработка и апробация методического подхода, а также механизма, обеспечивающего активное участие разных групп стейкхолдеров в разработке муниципальных стратегий;

– разработка федеральными органами государственной власти методических указаний, регламентирующих инвариантный (не зависящий от институциональных, экономических и иных особенностей муниципального образования) состав основных задач разработки муниципальных стратегий, процедуры их решения, требования к качеству полученных результатов;

– разработка региональными органами власти методических рекомендаций по осуществлению межмуниципального сотрудничества в стратегическом планировании социально-экономического развития муниципальных образований;

– разработка региональными органами власти методических рекомендаций, призванных обеспечить обоснованный выбор инструментов управления, востребованных в достижении стратегических целей социально-экономического развития муниципальных образований.

Г. Совершенствование организационного обеспечения процесса разработки муниципальных стратегий. Его содержательная характеристика раскрывается в следующих ключевых задачах:

– разработка и использование механизма, обеспечивающего активное участие разных групп стейкхолдеров в разработке муниципальных стратегий;

– использование бенчмаркинга для выявления и последующего тиражирования эффективных практик разработки муниципальных стратегий;

– формирование в администрациях городских округов на постоянной основе службы стратегического планирования местного развития и комплектование ее работниками, прошедшими необходимую профессиональную подготовку (переподготовку), способной осуществлять профессиональную деятельность по организации разработки и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных районов, мониторингу полученных результатов;

– формирование на межмуниципальной основе служб стратегического планирования местного развития, способных к осуществлению профессиональной деятельности по организации разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных районов и мониторингу результатов их реализации;

– ввод в практику мониторинга эффективности деятельности глав местного самоуправления избирательного перечня целевых показателей, представленных в муниципальных стратегиях.

Таким образом, учитывая результаты компаративного анализа муниципальных стратегий, разработанных в соответствии с требованиями Федерального закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также позиции представителей органов власти и научного сообщества, раскрывающих слабые стороны современной практики стратегического публичного планирования, нами предложены направления совершенствования процесса разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, а также совокупность ключевых задач, соответствующих каждому из направлений.

Список литературы

1. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – Режим доступа: КонсультантПлюс // consultant.ru.

2. Гриненко Т. Г., Посольский А. А. Анализ опыта организации разработок стратегий развития муниципальных образований // Научные труды СЗИУ РАНХиГС. 2015. Т. 6. Вып. 4 (21). С. 203–216.

3. Risin I., Chicherina A. Assessment of Current Russian Practices in Urban Development Strategies Elaboration // Proceedings of the 36th International Business Information Management Association Conference — Sustainable Economic Development and Advancing Education Excellence in the Era of Global Pandemic, IBIMA, 2020. – pp. 7092-7097.

4. Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения// Круглый стол Совета Федерации РФ, 2020. – URL: ttp://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/116286/ (Дата обращения 25.01.2021 г.).

5. Ковров Д.Ю. Стратегии развития муниципальных образований: особенности и реализация (на примере Архангельской области) / Д.Ю. Ковров // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2019. – Т. 8, №2(27). – С. 173.

6. Мясникова Т.А. Теоретико-методологические положения и методическое обеспечение стратегирования социально-экономического развития муниципальных образований в регионах России / Т.А. Мясникова: дис. … док. экон. наук: 08.00.05 / Воронежский государственный университет. – Воронеж, 2016. – С.306;

7. 20 лет российского стратегирования: лица и мнения. – СПб.: Международный центр соц.-экон. исследований «Леонтьевский центр», 2017. – С. 22.

8. Рекомендации по совершенствованию методического обеспечения стратегического планирования муниципальных образований, структуры и содержания документов стратегического планирования муниципальных образований // Фонд «Институт экономики города». – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/rekomendacii_po_strategiyam_12.18.pdf (дата обращения 31.01.2021)

9. Семенов С.А. О направлениях совершенствования механизмов стратегического планирования и мониторинга развития территорий / С.А. Семенов, О.В. Филатова // Управленческое консультирование. – 2017. – №5. – С. 99-100.

10. Епинина В.С. Развитие механизма публичного управления социально-экономическими процессами в условиях информационного общества / В.С. Епинина: автореф. дис. … канд. экон. наук. — Пенза, 2014. — С. 16.

11. Ерашова О.В. Стратегическое планирование развития образования как элемента социально-экономической системы региона / О.В. Ерашова: автореф. дис. … канд. экон. наук. — Воронеж, 2019. — С.10.

12. Рисин И.Е. Стратегическое планирование регионального развития: современная практика, направления совершенствования / И.Е. Рисин. — М.: РУСАЙНС, 2016. — С. 61, 62.

13. Рисин И.Е. Оценка практики разработки стратегий социально-экономического развития регионов / И.Е. Рисин. — Воронеж: издательство «Истоки», 2020. — С. 20.

14. Рисин И.Е. Разработка региональных стратегий второго поколения / И.Е. Рисин, О.Ф. Шахов. — Москва: РУСАЙНС, 2018. — С. 56.

15. Шахов О.Ф. Стратегическое партнерство государства и бизнеса: теория и практика / О.Ф. Шахов. — Воронеж: издательство «Истоки», 2018. — С. 102.

16. Гриценко С.В. Статистическая оценка и анализ уровня социально-экономического развития муниципальных районов Воронежской области / С.В. Гриценко // Экономический анализ: теория и практика. — — №22. — С. 15-23.