

ВОПРОСЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Развитие муниципального образования представлено с различных точек зрения как в части стратегии социально-экономической системы, так и в части вовлечения в этот процесс заинтересованных сторон на этапах формирования и реализации социальной политики муниципального образования, в том числе на базе результатов мониторинга.

Ключевые слова: система, стратегия, муниципальное образование, развитие.

Стратегическое развитие современных российских муниципальных образований определяется не только Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [9], но и решениями федеральных и региональных органов власти, а также целеполаганием стейкхолдеров муниципального уровня. Но, как замечают исследователи [12], вопросы стратегического развития территорий, хоть и активно обсуждаются в научной литературе, но разработки в этом направлении в большей степени носят теоретический характер и малоприменимы на практике. Практика же в регионе и на муниципальном уровне изобилует разнообразием стратегических документов, которые, как правило, не реализуются в полном объеме.

С другой стороны, программно-целевые методы и подходы стратегического толка все больше и больше привлекают внимание муниципальных образований при определении перспектив своего развития, в том числе и при формировании социальной политики.

В качестве примера неточностей в определении категорий стратегического управления рассмотрим определение группы авторов [10], исследовавших сценарии развития муниципальных образований: «Под стратегией социально-экономического развития понимается общее направление (вектор) будущего развития социально-экономической системы муниципального образования, которого местное гражданское и деловое сообщество будет придерживаться

в конкретных ситуациях. Это некая обозримая перспектива, разделяемая всеми жителями муниципалитета и реализуемая в их намерениях и действиях. Это документ, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период».

Некорректно, с нашей точки зрения, говорить о том, что стратегии «местное гражданское и деловое сообщество будет придерживаться в конкретных ситуациях». Речь должна идти о том, что этот «вектор будущего развития» определяет деятельность «местного гражданского и делового сообщества», и не в конкретных ситуациях, а во всех.

Также неверно считать, что «это некая обозримая перспектива, разделяемая всеми жителями муниципалитета», так как стратегия формирует сознание тех членов местного сообщества, которые не участвовали в разработке стратегии, и поэтому, как правило, изначально не разделяют ее содержание так, как это могут делать разработчики.

И, наконец, не в одной плоскости лежат цели и задачи «муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования», поэтому через союз «и» их прописывать некорректно.

Но с авторами статьи можно согласиться, что процесс этот непрерывный, а реализация стратегии позволяет добиться лучших результатов, в силу того, что представляет собой конкурентное преимущество социально-экономической системы и обладает целым набором качеств, полезных для развития муниципального образования: сближает позиции основных групп влияния и вовлекает их в совместную деятельность; демонстрирует перспективу развития; формирует активную жизненную позицию населения; определяет приоритеты распределения всех видов ресурсов; повышает инвестиционную привлекательность; привлекает в муниципальное образование квалифицированные кадры.

Но в силу пороков самих муниципальных стратегий [3] и недостаточной квалификации работников муниципальных образований, реализация стратегий не дает ожидаемых результатов, а отклонения от запланированных показателей значительны и находятся в интервале «от 32,8% в Камчатском крае до 87,9% в Тульской области» [12].

Попытки разработать алгоритм формирования стратегии также не безупречны. Например, начинается процедура разработки с анализа развития муниципального образования (анализа того,

как оно развивается), а не с анализа факторов развития, характеризующих внешнюю и внутреннюю среду муниципального образования. В алгоритме не показана важная процедура перехода от результатов анализа к целям — без этого нет системности в алгоритме. К тому же рассматриваемый алгоритм ограничивает развитие рамками муниципального бюджета, тогда как стратегия должна содержать напряженные (амбициозные) цели развития, побуждающие находить недостающие ресурсы во внешней среде.

Второй пример разработки алгоритма формирования стратегии развития муниципального образования также содержит ряд положений, вызывающих возражение. Так, алгоритм, по результатам анализа, предусматривает формирование направлений и только затем — целей, хотя логично было бы вначале определиться с целями, которые затем могли бы быть агрегированы в иерархическое дерево, из которого становятся понятны направления развития. В рассматриваемом алгоритме разработка альтернатив выполняется в рамках дерева целей, а не по результатам анализа факторов внешней и внутренней среды путем построения морфологических матриц, что обеспечивает формулирование действий, направленных на решение главных проблем и реализацию главных возможностей [4]. И, наконец, альтернативные решения, прописанные в теории принятия решений [7], в практике построения стратегии малоприменимы по причине большой трудоемкости разработки альтернативных вариантов развития в полном объеме. Альтернативность, на наш взгляд, заканчивается на этапе ранжирования результатов анализа в поиске области Парето.

Третий пример, представляющий собой попытку выстроить последовательность процедур разработки стратегии, также содержит ошибки, которые заключаются в том, что исследователь [8], не определившись в главном (в содержании стратегии), предлагает априори разрабатывать системы социальных стандартов и показателей развития муниципального образования. Такую же ошибку допускает и другой исследователь, предполагающий, что можно разработать систему показателей, достаточную для формирования стратегических планов.

Бытует заблуждение и о том, что процесс разработки стратегии можно заменить процедурой выбора из числа эталонных моделей развития. В этом подходе важно выбрать модель развития, а затем выбрать факторы, которые будут влиять на ее реализацию. Понятно, что сам выбор модели в ущерб разработке для конкретного муниципального образования несет риски адаптационного ха-

рактера, а предложение искать факторы по реализации такой модели развития из разряда несистемного подхода к анализу ситуации (нет учета всех факторов внешней и внутренней среды).

В самих стратегических категориях есть разночтения. Например, формулировка миссии (главная цель и предназначение) звучит как формулировка видения (идеального состояния муниципального образования), а цели прописаны в терминах мероприятий.

Часто исследователи пишут о том, что стратегические цели следует «выбирать», в то время как цели вытекают из тех решений, которые формулируются при построении морфологических матриц. Или исследователи ограничивают стратегический анализ только выявлением проблем и не точно себе представляют возможности системного подхода, перечисляя отдельные его элементы как самостоятельные системы. Но чаще всего, несистемно представлены факторы анализа в процессе разработки стратегии развития муниципальных образований, в то время как инструменты анализа подробно прописаны в научной и учебной литературе [2].

Необходимо сказать и о сценариях, которые якобы прорабатываются в процессе разработки стратегии [10]. В классическом виде сценарии, построенные в процессе ответов на вопрос «Что будет, если...», должны учитывать основные факторы, значимость и вероятность проявления которых высоки, но в стратегическом сценарии трудно представить возможность предвидения таких факторов и тем более построения многошаговых сценариев. На практике разработчики говорят об «инновационном, инерционном и промежуточном» сценариях, но априори можно сказать, что после небольших упражнений в повествования о сценариях, будет выбран инновационный.

Из теории принятия решений известно, что коллективные решения сильнее индивидуальных [5], а методы внесения изменений в развитие социально-экономических систем свидетельствуют о том, что, если вовлечь в принятие решения лиц, которых будут касаться изменения, связанные с этим решением, то сопротивление будет наименьшим [6]. Поэтому, когда речь заходит о разработке стратегии, тогда следует формировать команду разработчиков, в которой представлены основные группы влияния на процессы развития муниципального образования.

Конечно, вовлечь все население муниципального образования невозможно и потому, что оно настроено патерналистски [11], и потому, что организовать такой процесс невозможно из соображе-

ний эффективности. В этом случае разработчики стратегий и исследователи прибегают к такому явлению, как государственно-частное (муниципально-частное) партнерство, или предлагают всевозможные формы косвенного вовлечения населения в процесс разработки: «Общественные слушания по конкретным вопросам; общественные обсуждения в форме общественных палат или советов; участие общественности в открытых слушаниях представительной или исполнительной власти; участие общественных представителей в работе комиссий и советов органов власти; общественная экспертиза проблем; публикации и кампании в СМИ; письма и обращения граждан к органам представительной или исполнительной власти; проведение собраний, сходов граждан; подготовка команд молодых специалистов для обеспечения развития инициатив на уровне поселков» [11].

Но под государственно-частным партнерством юристы понимают юридически (контрактно) закрепленные отношения между государством и бизнесом, основанные на распределении ответственности и рисков участников, осуществляемые в целях повышения эффективности народного хозяйства страны, а также в целях повышения доступности и качества услуг, оказываемых государственными и муниципальными органами [1].

Поэтому в нашем случае справедливее назвать такое партнерство виртуальным и действующим на период разработки и корректировки стратегии или в процессе реализации в рамках отдельных проектов.

Обозначенные вопросы стратегического развития муниципальных образований требуют своего разрешения, чему и следует уделять внимание при формировании документов стратегического планирования в рамках Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [9].

Литература

1. Колягин О. С. Частно-государственное партнерство: понятие, нормативная база // Социально-экономические явления и процессы. 2014. Т. 9. № 9. С. 65–72.
2. Лапыгин Д. Ю. Инструменты формирования стратегии развития муниципальных образований: монография. Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2014. 252 с.
3. Лапыгин Д. Ю. Типовые стратегии развития города (на примере областных центров ЦФО) // Динамика сложных систем. 2013. № 2. С. 15–20.

4. Лапыгин Д. Ю., Лапыгин Ю. Н. Логика стратегических матриц // Динамика сложных систем. 2012. № 4. С. 12–25.
5. Лапыгин Ю. Н. Системное решение проблем. М.: Эксмо, 2008. 336 с.
6. Лапыгин Ю. Н. Теория организации и организационное поведение. М.: Инфра-М, 2013. 329 с.
7. Лапыгин Ю. Н., Лапыгин Д. Ю. Управленческие решения. М.: Эксмо, 2009. 448 с.
8. Мирзоева С. М. Подходы к стратегическому планированию устойчивого развития муниципального образования // Экономика и предпринимательство. 2015. № 4. С. 304–306.
9. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 30 июня 2014 г. № 26 (часть I). Ст. 3378.
10. Стариков Е. Н., Прядилина Н. К., Долженко Л. М. Сценарии развития социально-экономических систем муниципального образования // Эко-потенциал. 2015. № 2. С. 83–86.
11. Стратегия городского развития: проблемы, механизмы, ресурсы. Ростов н/Д.: ЮФУ, 2011. 408 с.
12. Шестак О. И. Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте полномочий органов местного самоуправления // Политика и Общество. 2015. № 5. С. 591–602.

Статья поступила в редакцию 21.12.15 г.

Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета д-ром экон. наук, доцентом Г. А. Хмелевой