

# Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований

О.М. Рой

В июне 2014 г. в России был принят закон, направленный на внедрение в государственное и муниципальное управление принципов стратегического планирования. Необходимость в применении инструментов стратегического планирования для повышения качества публичного управления диктовалась разрозненностью действий органов власти в решении общественно значимых проблем, отсутствием комплексности в развитии территориальных систем разных уровней, непрозрачностью в распределении бюджетных ресурсов и рядом других обстоятельств. Действующий с 1995 г. закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития», призванный обеспечивать планомерное вовлечение в развитие российских регионов располагаемых обществом ресурсов, слабо стимулировал регионы к осознанному и сбалансированному подходу в последовательном и пропорциональном воспроизводстве своих территорий. Закон провозглашал необходимость составлять прогнозы социально-экономического развития федеральных и региональных органов власти, разрабатывать программы развития, увязанные по срокам и ресурсам, не предлагая никакого механизма, как следует осуществлять эту работу и насколько вообще эта работа является обязательной.

Новый закон определяет стратегическое планирование как деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития РФ, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности страны, направленной на решение задач устойчивого социально-экономического развития всех ее территориальных уровней и обеспечение национальной безопасности Российского государства. Таким образом, деятельность в области стратегического планирования предполагается выстраивать в качестве целостной системы, включающей в себя взаимодействие территориальных, отраслевых и стратегических сфер государства.

Закон определил полномочия органов публичной власти в области стратегического планирования, ввел в действие законодательные принципы организации системы стратегического планирования, уточнил задачи в области стратегического развития территорий.

Одной из ключевых особенностей данного закона стало включение в систему стратегического планирования муниципального уровня, который выступает одной из составных частей комплекса плановых документов.

Следует отметить, что, несмотря на отсутствие каких-либо законодательных предписаний в сфере разработки стратегических документов на муниципальном уровне, органы местного самоуправления, особенно в крупных городах, достаточно активно включились в разработку планов социально-экономического развития своих территорий. Наличие такого документа позволяло главам крупных городов, с одной стороны, придать своим предвыборным обещаниям программную форму, а с другой — дать сигнал внешним инвесторам, в том числе и вышестоящим бюджетным уровням, о существовании четкой, социально обоснованной системы приоритетов, ресурсном потенциале, позволяющем привлечь на территорию дополнительные средства. К 2004 г. почти все крупные города России разработали либо стратегии, либо концепции социально-экономического развития территорий.

К сожалению, принятая редакция закона не во всем позволила рационализировать действия органов власти в области стратегического планирования. Во-первых, в документе среди участников системы стратегического планирования не просматриваются представители корпоративного сектора, благодаря которым преимущественно и должны быть реализованы главные установки стратегического плана. Во-вторых, в законе не прописан механизм, обеспечивающий порядок и способы увязки плановых документов разных уровней, что лишает его технологических способностей, обрекая усилия центров стратегического планирования исключительно на использование собственных инициатив. В-третьих, закон в полной мере так и не определяет сам статус стратегического документа, его место среди других инструментов управления.

В то же время следует признать важную роль законодательного оформления стратегического планирования для развития местного самоуправления в России. Ведь закон позволяет рассматривать стратегию развития муниципальной территории как ключевой документ, наряду с уставом или бюджетом, содержание которого должно стать основой для перспективного развития территории на долгосрочный период.

Вместе с тем муниципалитеты сами повинны в том, что разработанные ими программные документы так и не получили статусную форму, выполняя подчас лишь роль политического орнамента в оформлении официального сайта администрации муниципального образования. Многие подобные документы так и не стали реальным инструментом в реализации долгосрочной муниципальной политики, выступая лишь декларацией о намерениях органов власти в пределах очередного выборного цикла.

Мировой опыт свидетельствует о пользе стратегических документов в налаживании эффективного механизма развития регионов. Практически во всех европейских странах в той или иной форме используется практика разработки стратегических документов в качестве средства сбалансированного развития территориальных систем разных уровней. В Великобритании разработка стратегических планов развития является обязанностью практически всех муниципальных образований, выступая необходимым условием вхождения органов

местной власти в систему межбюджетных отношений. В Голландии применяется технология территориального планирования, основанная на согласовании стратегий трех территориальных уровней (муниципалитет, провинция и центральное правительство), известная как «подход РОМ» — термин, образованный из символов голландской аббревиатуры, означающей территориальное планирование на особых территориях. Принципиальной особенностью процедуры согласования стратегий между территориальными уровнями является применение системы планирования по принципу «снизу-вверх» («bottom-up»), благодаря которой нижний территориальный уровень имеет возможность реально продиагностировать свое состояние безотносительно к способам содействия со стороны высших уровней власти. Центральное правительство призвано инициировать процедуру стратегического планирования, осуществляя лишь общую координацию и финансирование отдельных проектов, тогда как реальное управление производится местными органами власти.

Реализация технологии РОМ основана на прохождении трех основных этапов: начального, фазы планирования и фазы осуществления проекта. На начальной стадии проводится диагностика проблем, включающая выделение путей их возможного решения. В соответствии с правилами все участники процесса планирования должны договориться об условиях участия в решении проблем, что знаменуется подписанием специального соглашения, которое служит основой консолидированного плана действий всех участников соглашения. После одобрения плана всеми участниками подписывается заключительное соглашение, которое наряду с другими согласовательными документами формирует пакет документов, направляемый на утверждение в парламент, ассамблею провинции, а также муниципалитет. Таким образом, в процедуре рассмотрения и реализации плановых заданий принимают участие не только чиновники, но и представители различных целевых групп (промышленности, сельского хозяйства, транспорта и др.), а также представители общественности. После окончательных согласований проект переходит в заключительную фазу реализации<sup>1</sup>.

В Германии систему стратегического планирования составляют федеральный и земельный рамочный планы, в рамках которых обосновываются инвестиционные проекты, направленные на развитие регионов с учетом положенных в его основу целей и интересов участвующих в их достижении сторон. Основными требованиями к процедуре стратегического планирования в немецких городах выступают: определение конкретных участников процесса стратегического планирования, координаторов и пользователей достигнутыми результатами; установление четких приоритетов в развитии территории, обеспеченных ресурсами; адекватность организационной структуры координатора в отношении процесса достижения заявленных в стратегическом плане целей<sup>2</sup>.

В США с целью стимулирования экономического развития штатов в качестве параметров оценки текущих изменений используются критерии инно-

<sup>1</sup> Hoefsloot A.M., Berg L.M. Successful examples of participatory region planning at the meso-level. 1992.

<sup>2</sup> Социально ориентированное местное самоуправление: Опыт городов Германии для России // под ред. Б.М. Гринчеля, Н.Е. Костылевой. СПб: Наука, 1999. С. 55–56.

вационной экономики, отражающие базовые признаки «новой экономики». Среди этих критериев наиболее значимыми являются: число рабочих мест, требующих современных знаний; количество рабочих мест в высокотехнологичных отраслях; доля научных сотрудников и инженеров в общей численности занятых; количество выданных патентов; масштабы экспортной ориентации производства и сектора услуг; размеры прямых иностранных инвестиций; динамика роста быстро растущих компаний; изменение стоимости первоначального размещения акций (ИПО) компаний; количество предпринимателей, организующих новое производство. Кроме того, в оценке позитивности изменений в развитии регионов учитываются: процент населения, пользующегося Интернетом; количество регистраций имен интернет-доменов; информационные технологии в школах; степень использования региональными и местными властями ИТ для оказания услуг; степень использования Интернета и компьютеров фермерами; доступ населения и бизнеса к широкополосным телекоммуникациям и пр.<sup>3</sup>

На страницах журнала «Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование» уже поднимались вопросы использования принципов стратегического планирования на муниципальном уровне<sup>4</sup>. Наиболее важными признаками стратегического планирования являются его индикативный, многоуровневый и непрерывный характер. Позитивное проявление действий муниципальной власти многих развитых стран в сфере определения и реализации стратегических приоритетов как раз и заключается в том, как заинтересовать людей на локальных территориях самостоятельно решать актуальные для них проблемы, консолидируя их усилия вокруг приоритетных задач на различных территориальных уровнях.

Значительную помощь в содействии местному развитию получают от практики муниципального стратегического планирования и региональные органы власти. Региональная власть обретает возможность последовательно проводить сбалансированную политику в области поддержки муниципальных образований по выявленным на уровне каждого поселения приоритетам. А подготовка в рамках системы стратегического планирования комплекса документов дает возможность регионам получать от муниципалитетов структурированную информацию об узких местах в развитии местных сообществ и перспективных проектах.

Таким образом, можно отметить значительную роль, отводимую в ведущих странах стратегическому планированию на местном уровне. Причем муниципальному планированию придается гораздо больше внимания, нежели планированию на уровне самих государств, что заставляет местные органы власти постоянно оценивать текущие изменения, которые происходят в окружающей

---

<sup>3</sup> Стратегическое планирование в США: новые подходы // Стратегическое планирование в городах и регионах России // <http://www.city-strategy.ru/50> (дата обращения: 20.03.2015).

<sup>4</sup> Сеструхина А.О. Отечественный опыт и зарубежная практика планирования развития муниципального образования // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 4. Т. 4. С. 130–137; Смирнова О.О. Правовые основы стратегического планирования в РФ // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. № 2. С. 106–113.

их среде, и предлагать мероприятия по развитию своих территорий. Местная прописка заставляет все стратегически значимые изменения увязывать с повышением качества жизни граждан, проживающих на локальной территории, что позволяет вовлекать необходимый человеческий ресурс под реализацию приоритетных задач.

К сожалению, предписанное законом № 172-ФЗ участие органов местного самоуправления в системе стратегического планирования России пока слабо согласовывается с соответствующим опытом ведущих государств. Во-первых, остаточный принцип финансирования местного самоуправления в стране не позволяет большинству органов власти при формировании приоритетных целей ориентироваться на собственные источники. Разработка стратегического плана муниципального образования является скорее заявкой на привлечение дополнительных инвестиций, что требует от разработчиков не столько выявлять реальные потребности населения, живущего на данной территории, сколько ориентироваться на имеющиеся у поселения возможности привлечения внешних ресурсов. Во-вторых, принятая в соответствии с законом о контрактной системе процедура отбора подрядчика на разработку документа стратегического планирования по сути разделяет позиции органов власти, местного сообщества и подрядной организации в работе над документом. Подрядчик несет ответственность исключительно за текст документа; качество его можно определить только по мере реализации стратегии, расчет по которой уже произведен заказчиком. И поэтому администрация, не участвовавшая в работе над документом, никакой ответственности за возможный срыв в реализации стратегических целей не несет, поскольку всегда может сослаться на недоработки подрядчика. Следовательно, при такой системе разработки стратегических планов развития территории теряется смысл стратегического планирования, заключающийся в конструировании особых связей между властью, бизнесом и общественными организациями, благодаря которым налаживается консолидация интересов различных социальных групп в решении долгосрочных стратегических задач. В-третьих, закон о стратегическом планировании никак не стимулирует бизнес-сообщества на участие в реализации планов и программ социально-экономического развития, тогда как у органов публичной власти недостаточно средств для достижения масштабных стратегических целей.

На самом деле участие местных органов власти в системе стратегического планирования может стать ключевым условием для повышения качества муниципального управления и расширения возможностей для развития местных сообществ. Так, наличие законодательных предписаний в учете прописанных в стратегических документах приоритетов должно существенно снизить коррупционные риски и усилить прозрачность в принятии общественно значимых административных решений. Поэтому исключительно важная роль в разработке целевых приоритетов должна принадлежать процедурным механизмам, благодаря которым производится иерархизация проблем сообщества и намечается последовательность в их решении. Основным участником в разработке целевых приоритетов выступает население, опрос которого даст возможность дифференцировать проблемы по степени их общественной значимости. Существенное на основе исследования общественного мнения ранжирование

проблем позволит направить расходы муниципального образования на решение действительно актуальных для сообщества задач, исключив до предела возможность передачи бюджетных ресурсов на второстепенные цели.

Одним из наиболее значимых недостатков, требующих преодоления в рамках работ по внедрению принципов стратегического планирования в систему местного самоуправления, является отсутствие навыков представителей администрации в реализации проектной деятельности. Роль стратегического планирования обретет свое реальное значение, если его ответственные участники научатся составлять, диагностировать и корректировать реализацию программ и проектов социально-экономического развития поселений. Стратегические проекты в обязательном порядке должны стать предметом мониторинга и выступать инструментом реализации административной политики в сфере управления по результатам.

Система стратегического планирования по своему содержанию выступает важнейшим инструментом развертывания преимуществ местного самоуправления, поскольку позволяет определить внутренние источники для реализации права поселения на обособленное развитие. Поэтому разработка стратегического документа на местном уровне — это одновременно и инвентаризация располагаемых здесь мощностей, и проект по привлечению дополнительных ресурсов и переходу поселения на принципиально иной, более высокий, уровень развития.

Тем не менее, для того чтобы муниципальное образование действительно могло мобилизовать возможности стратегического планирования, необходимо воплощение ряда институциональных условий, благодаря которым можно будет применить все его свойства для повышения качества жизни в поселении.

Во-первых, должен быть четко определен статус стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Положения этого документа должны стать основой для формирования порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с приоритетами развития территории. Во-вторых, обязательным требованием к процедуре разработки и принятия стратегии муниципального образования должно стать неременное участие основных профессиональных и отраслевых групп поселения, которое может быть гарантировано стимулами государственной поддержки в отношении участвующих в процессе планирования отраслей и бизнес-сообществ. В-третьих, все другие документы стратегического пакета (и прежде всего, генеральные планы, схемы территориального планирования), определенные для конкретного территориального уровня, должны в обязательном порядке согласовываться с приоритетами стратегии развития и предполагать механизм разрешения возможных противоречий, проявляющихся между ними.

Работа администраций муниципальных образований над стратегическими документами, как никакая другая форма, способствует сплочению населения на соответствующей территории, повышает доверие к власти, консолидирует интересы различных социальных групп. Однако все эти преимущества могут выродиться в обычную бюрократическую уловку, если не будут учтены несколько простых правил: стратегия должна привести к повышению качества жизни лю-

дей в определенный документ срок, население в лице специально отобранных организаций имеет возможность осуществлять контроль за процессом реализации стратегии, а бюджетные ресурсы муниципального образования должны быть соразмерны масштабу решаемых на местном уровне задач.

Участие автора в разработке стратегии социально-экономического развития ряда муниципальных образований Омской области позволило сформулировать наиболее актуальные проблемы участия органов местного самоуправления в системе стратегического планирования. К ним следует отнести:

- слабое представление руководства органов местной власти о технологиях программно-целевого управления: неумение формулировать цели, их ранжировать соразмерно степени их актуализации и уровня исполнения, увязывать цели с имеющимися ресурсами, выделять ключевые индикаторы и налаживать контроль;

- слабую связь органов местного самоуправления с бизнес-структурами. Бизнес-структуры на территории муниципального образования не видят в органах местной власти полноправных и авторитетных партнеров, способных оказывать поддержку, содействовать продвижению продукции или услуг за пределы муниципального образования. Сами органы местной власти не ведут работ по стимулированию бизнеса на локальных территориях, не формируют баз данных бизнес-проектов, местных инициатив и пр. Не все бизнес-сообщества способны разработать качественный бизнес-проект, защитить свои интересы от необоснованных притязаний третьих лиц, оптимизировать свои расходы в случае участия в общественно значимых проектах;

- низкую степень участия граждан в разработке и реализации стратегической политики муниципального образования. Большинство людей не видят смысла в этой работе, не верят в серьезность намерений власти четко следовать выделенным в стратегических документах приоритетам. Для представительных органов власти система стратегического планирования еще не обрела актуального смысла, будучи вторичным элементом по отношению к системе территориального планирования.

Одной из наиболее значимых причин, вызывающих названные проблемы, является низкая самодостаточность муниципальных образований, сочетающаяся со слабой учебно-методической подготовкой руководителей и специалистов муниципалитета, невниманием региональной власти к реальным потребностям муниципальных образований. Регионы видят в муниципальных образованиях проводников своих полномочий, будучи слабо озабоченными реальными проблемами населения на местном уровне. Главной ошибкой современной системы стратегического планирования является ее чрезмерная централизация, при которой исполнение целей муниципального образования по отношению к региональному уровню власти носит остаточный характер. В действительности, если стратегия муниципалитета не будет опираться на собственные приоритеты, провал ожидает и судьбу стратегии региона.

Таким образом, можно констатировать, что свои преимущества регион способен реально воплотить лишь при условии саморазвития муниципалитетов, находящихся на его территории и использующих имеющиеся у них ресурсы

для повышения качества жизни местного населения. Приоритетное развитие локальных территорий является необходимым условием развития самого региона, повышения его конкурентных преимуществ.

Эффективность стратегического планирования муниципальных образований может быть обеспечена реализацией ряда предложений, направленных на раскрытие потенциала местного самоуправления и повышение конкурентоспособности региона.

На уровне региональной власти необходимо сформировать фонды стратегического планирования, которые будут финансировать приоритетные цели региона, сформулированные на муниципальном уровне. Фонд должен функционировать на основе четких правил освоения ресурсов и учрежденного порядка отбора приоритетов. Управление средствами фонда может осуществляться специальным органом, сформированным на основе представительства всех ключевых участников процесса стратегического планирования, на основе тщательно разработанных критериев.

Процедура финансирования разработки документов стратегического планирования должна быть выведена из контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок и обеспечиваться специальными статьями расходов, в которых должны быть четко определены роли участников процесса стратегического планирования, разделение сфер ответственности, требования к качеству и содержанию итогового документа, порядку его доработки, согласования с другими документами и пр. Участие экспертного сообщества в работе над документом может осуществляться в форме соучастия на основе чисто профессиональных (не ценовых) принципов отбора, с методическим сопровождением со стороны эксперта всего жизненного цикла проекта.

Бюджеты муниципальных образований должны формироваться в строгом соответствии с графиком реализации долгосрочных целей развития, прописанных в стратегии. В этом случае акторы процесса стратегического планирования станут более мотивированными для участия в работе над стратегическими документами, а население муниципалитетов будет иметь четкое представление о перспективах своего поселения и качестве работы местных органов власти.

Сегодня следует использовать любую возможность, позволяющую вовлечь человеческий ресурс в конструирование устойчивых и взаимовыгодных связей между участниками стратегического планирования, с целью налаживания бесперебойного механизма, обеспечивающего удовлетворение базовых потребностей современного российского общества. И закон о стратегическом планировании может исполнить роль стимула в инициировании и эффективном воплощении этого процесса.

### Список используемых источников

1. *Сеструхина А.О.* Отечественный опыт и зарубежная практика планирования развития муниципального образования // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Т. 4. № 4. С. 130–137.

2. *Смирнова О.О.* Правовые основы стратегического планирования в РФ // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование . 2012. № 2. С. 106–113.
3. Социально ориентированное местное самоуправление: Опыт городов Германии для России // под ред. Б.М. Гринчеля, Н.Е., Костылевой. СПб.: Наука, 1999. С. 55–56.
4. Стратегическое планирование в США: новые подходы // Стратегическое планирование в городах и регионах России // <http://www.city-strategy.ru/50> (дата обращения: 20.03.2015).
5. *Hoefsloot A. M., Berg L. M.* Successful examples of participatory region planning at the meso-level. 1992 . 131 p.