

УДК 330 332 338

DOI: 10.34670/AR.2023.36.81.042

Проблемы стратегического планирования муниципального уровня

Виленский Александр Викторович

Доктор экономических наук, профессор,
заведующий сектором,
Институт экономики Российской академии наук,
117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский пр., 32;
e-mail: avilenski@mail.ru

Аннотация

Анализ результатов применения многочисленных стратегических программ муниципального уровня выявляет их недостаточную результативность. Реальное социально-экономическое, территориальное развитие муниципальных образований чаще всего происходит безотносительно к декларируемым целям и, тем более, к плановым ориентирам муниципальных программ. Этот факт находится в противоречии с ожиданиями, которые изначально возлагались на формируемую в нашей стране уже почти десять лет систему стратегического планирования. Причинами слабой результативности муниципального стратегического планирования являются: 1. Первое и главное – отсутствие заинтересованности руководителей органов местного самоуправления в результатах такого рода планирования. Более того, обязательное стратегического планирование воспринимается этими руководителями как им ненужная обязанность, навязываемая сверху. 2. Низкая эффективность созданных механизмов воздействия муниципальных органов власти на процессы социально-экономического развития своей территории; 3. Слабо развитое частно-муниципальное партнерство; 4. Недостаточная квалификация работников аппарата местного самоуправления для реализации возможностей стратегического планирования. Произошедший выход России из Европейской Хартии по местному самоуправлению открывает принципиально новые возможности для максимального приближения потенциально заложенных в него свойств к российским реалиям. Стратегическое муниципальное планирование также необходимо приблизить к этим реалиям с целью превращения его из благой декларации в реальный инструмент муниципального управления и планирования.

Для цитирования в научных исследованиях

Виленский А.В. Проблемы стратегического планирования муниципального уровня // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Том 13. № 6А. С. 360-367. DOI: 10.34670/AR.2023.36.81.042

Ключевые слова

Муниципальное управление, стратегическое планирование, частно-муниципальное партнерство, квалификация служащих, многообразие хозяйственной деятельности.

Введение

Эффективное функционирование системы стратегического планирования на муниципальном уровне играет важную роль для повышения уровня социально-экономического развития, как муниципального района, так и региона, и страны в целом, поскольку позволяет решать задачи повышения качества жизни населения, роста экономики и обеспечения безопасности страны. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» содержит лишь общие определения, связанные со стратегическим планированием развития территорий. Согласно 3 статье вышеуказанного федерального закона стратегическое планирование на муниципальном уровне – это деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципального образования, его экономики и управления. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования – документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период. Муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Но в законе не сказано, как муниципалитету организовать деятельность по стратегическому планированию. В то же время, в отдельных муниципальных образованиях накоплен значительный опыт стратегического планирования на базе различных методик. При этом стратегическое планирование на муниципальном уровне сталкивается с целым рядом проблем, изначально снижающих его результативность.

Основная часть

Проблемы, возникающие при муниципальном стратегическом планировании. На сегодняшний день необходимость подготовки, принятия и использования документов стратегического планирования стала общепризнанной. Более того, судя по количеству уже принятых на всех уровнях «стратегических» планов и программ, исчисляемых сотнями и даже тысячами, данная проблематика является особенно актуальной. Однако, несмотря на Федеральный закон о стратегическом планировании, а также попытки вписать прогнозирование, стратегическое планирование в процесс подготовки и принятия решений, сделать его неотъемлемой частью всего механизма публичного управления, можно констатировать низкую эффективность стратегических документов [Меркулов, 2020, 163-169].

Следует обозначить основные проблемы в стратегическом планировании муниципального образования. В настоящее время к ним относятся:

1. Недостаток финансирования процесса стратегического планирования в муниципальных образованиях. Органам местной власти необходимо иметь право на достаточные финансовые ресурсы, которым целесообразно находиться в их собственном распоряжении. Органы МСУ должны свободно ими распоряжаться в пределах возложенных на них полномочий по решению вопросов местного значения. Данные ресурсы обязаны быть соизмеримыми с обязанностями.

2. Слабое взаимодействие муниципальной власти, бизнеса и местного сообщества. Данная

проблема возникает от невозможности учесть всю совокупность представленных интересов, когда решение принимается большинством голосов. В этом случае у меньшинства есть шанс остаться не услышанным и недостаточно весомыми для учета их мнения при принятии стратегических решений. Это в значительной степени снижает интерес к процессу стратегического планирования, в первую очередь, со стороны местного сообщества, что в итоге значительно снижает его эффективность [Парфиненко, Грищук, 2019].

3. Еще одной проблемой при разработке стратегических документов является отсутствие статистических данных, необходимых для проведения комплексного анализа социально-экономического положения муниципального образования. На сегодняшний день можно найти информацию об основных показателях социально-экономического развития в разрезе муниципальных образований с 2006 по 2021 гг., что значительно сокращает объем работы муниципальных служащих в рамках сбора данных. Однако многие данные на портале отсутствуют, в связи с чем, приходится делать дополнительные запросы, ответы на которые не всегда поступают. Также статистические данные не всегда отражают действительное положение рассматриваемых индикаторов [Набиева, 2022].

4. Отсутствие заинтересованности муниципальных образований в итогах стратегического планирования. Закон о стратегическом планировании указывает на то, что местные органы власти имеют право на выработку стратегии социально-экономического развития и план ее воплощения, но сами руководители не видят в этом острой необходимости. С одной стороны, денежная мотивация руководителей в муниципальных образованиях не связана с достижением целей и задач, обозначенных в стратегии. С другой стороны, в стратегии и муниципальных программах в основном устанавливается незначительный эффект, который незаметен внешнему глазу, а жители поселений не всегда могут понять суть отчетов о ходе выполнения стратегии и программ. В результате руководителям местных органов власти не хватает непосредственных стимулов для разработки и реализации стратегий, планов, проектов и программ, которые оказывают значительное воздействие на социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании.

5. Низкий уровень знаний и навыков муниципальных служащих и членов представительных органов в использовании способов стратегического планирования. В муниципальных образованиях, в частности в городских и сельских администрациях, наблюдается нехватка у муниципальных служащих профильного образования и практических навыков в сфере административного управления. Это вызвано преимущественно низкой развитостью системы обучения и переподготовки муниципальных служащих, которые нуждаются в особой подготовке как в области государственного и муниципального управления, так и в отдельных сферах, к примеру, в управлении областью образования, спорта и др. Многие служащие целиком не осознают целей и задач стратегического планирования как способа руководства социально-экономическим развитием, не обладают информацией и опытом в использовании средств и способов разработки стратегий, планов и программ.

6. Нехватка рычагов влияния со стороны местных органов власти на социально-экономическое развитие муниципального образования. Система делегирования обязанностей между местными органами власти, установленная законом «Об общих принципах организации местного самоуправления», вызывает большое количество трудностей в стратегическом руководстве социально-экономическим развитием муниципальными образованиями. Трудно говорить, насколько эффективными могут быть иные разновидности организации местного самоуправления, но присутствующие трудности нуждаются в серьезном внимании. На самом

низком уровне самоуправления – сельских и городских поселениях – нет рычагов, с помощью которых местные органы власти могут оказывать влияние на социально-экономическое положение поселения [Алексеев, 2020, 30-36].

Необходимо совершенствование работы органа местного самоуправления, направленной на повышение уровня квалификации специалистов, отвечающих за разработку и реализацию стратегических документов, а также специалистов, отвечающих за работу с населением и иными представителями местного сообщества [Набиева, 2022].

Перспективы муниципального стратегического планирования. За основу для формирования стратегических целей и планов обычно берется учет перспективных направлений, так как четкой методики разработки документов на сегодняшний день нет. Рассмотрим возможные перспективные направления, которые учитывают при формировании стратегических документов [Корякова, Лукашенко, 2020]:

Сбалансированный рост (социально-экономическое развитие) территорий муниципальных образований; координация муниципального и государственного стратегического управления; формирование системы установления возможных отраслей развития муниципальных образований и предоставления адресной помощи; уменьшение дифференциации уровня жизни в муниципальных образованиях, улучшение внутрорегиональной связности территории; работа над улучшением механизма по наблюдению территориального роста; помощь в создании продуктивного взаимодействия с центрами создающихся агломераций и расположенных с ними муниципальных образований, увеличение в рамках агломераций транспортной связности, создание цельной социально-экономической системы и полицентрической планировочной; рост в развитии многоформатной торговли, формирование критерий для предоставления безопасности и качества услуг и продукции общественного питания, снабжение доступностью для населения бытовых услуг в муниципальных образованиях; помощь в предоставлении безопасности жизнедеятельности населения.

Совершенствование агропромышленного комплекса: значительный рост доли использования продукции пищевой промышленности и сельскохозяйственной продукции, выпущенной на территории, в полном объеме использования продукции пищевой промышленности и сельскохозяйственной продукции; увеличение инвестиционной привлекательности сельских территорий; рост эффективности работы и конкурентоспособности организаций агропромышленного комплекса; помощь для сельской местности в развитии малых форм хозяйствования личных подворий населения [там же].

Развитие туристского потенциала: формирование скоростных транспортных коммуникаций для улучшения мобильности населения; улучшение качества и доступности транспортных услуг для граждан; повышение мест работы в транспортной доступности, образования, объектов отдыха, торговли, медицины и социального обеспечения; улучшение для граждан, которые пользуются общественным транспортом комплексной безопасности; уменьшение влияния транспорта на загрязнение окружающей среды; создание уравнивающей транспортной инфраструктуры на территории действующих и образующихся агломераций; формирование условий для повышения объема товаров, которые были привезены на территорию, чтобы переработать их и вывезти для следующей реализации за границы территории; увеличение применения новых и эффективных технологий строительства и обслуживания объектов транспортной инфраструктуры.

Прочность экологического развития территории: улучшение государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга); улучшение деятельности по сбору (а также раздельному сбору), транспортированию, накоплению,

утилизации, обработке, размещению и обезвреживанию твердых коммунальных отходов; улучшение системы деятельности по транспортированию, сбору, обезвреживанию, переработке и утилизации жидких бытовых отходов; вовлечение частных инвестиций в деятельность утилизации промышленных и твердых коммунальных отходов; помощь во внедрении энерго- и ресурсосберегающих технологий в сельском хозяйстве, промышленности, жилищно-коммунальном хозяйстве - предоставление безопасного эксплуатирования отходов потребления и производства; защита биологического разнообразия, формирования среды для стабильности объектов растительного и животного мира, а также среды их обитания; применение мер по экономическому стимулированию в сфере охраны окружающей среды, которые направлены на регулирование количества выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, и объемов утилизированных веществ; приведение к безопасному техническому состоянию гидротехнических сооружений [там же].

Невзирая на не всегда удачно введенные правовые нормы, необходимо организовать деятельность по принятию стратегий, планов и программ таким образом, чтобы достичь четкого временного и смыслового сочетания всех утверждаемых документов. Что касается специалистов, то им необходимы знания не только в вопросах принятия стратегических документов, но и обеспечения деятельности таким образом, чтобы уменьшить совокупную величину трудовых заданий и сроков их реализации. Необходимо избегать направлений, которые не считаются важными в сути стратегий и планов. К примеру, стратегические сессии необходимо организовать в более кратковременный период, а передачу трудовых заданий персоналу администраций необходимо четко регулировать. Также важно заниматься повышением квалификации самих муниципальных служащих до момента начала стратегического планирования. Следует обучать не только методике планирования, но и методам организации сотрудничества в процессе проектирования. Работники должны быть осведомлены о том, что от них требуется, как необходимо сотрудничать с привлеченными специалистами и друг с другом. Обучение способам стратегического планирования должно быть включено в программу подготовки и повышения квалификации работников муниципального звена. А руководителей следует стимулировать за оказание помощи в ходе стратегического планирования и активное участие в нем.

Заключение

Все сказанное позволяет сделать следующие выводы:

Пространственное стратегирование (в том числе, на муниципальном уровне) – это процесс, который включает в себя постановку целей и задач, определение ресурсов, необходимых для достижения этих целей, и создание плана реализации этих стратегий. Пространственная стратегия имеет решающее значение для устойчивого развития региона (и муниципальной территории), поскольку помогает обеспечить целенаправленность и эффективность развития.

В определении стратегии муниципалитеты испытывают большие трудности при установлении иерархии приоритетов и целей. А так как местная администрация располагает весьма ограниченными ресурсами, то определение приоритетов становится важнейшей управленческой задачей. В то же время развертывание нескольких конъюнктурных инициатив не может создать соответствующий фундамент для преобразования экономики и поощрения политической активности [Смирнова, 2013].

Региональные различия в нашей стране очень велики. Чтобы успешно развиваться,

общество должно знать, чего оно хочет, и уметь добиваться этого. А значит, стратегическое планирование должно соотноситься с местным уровнем развития и учитывать состояние сообщества. Поскольку стратегическое планирование нацелено на максимальную концентрацию местных ресурсов и прояснение образа будущего для сообщества, оно требует участия в его разработке самого сообщества. Следовательно, стратегическое планирование является как важным фактором консолидации местных ресурсов, так и выражением общих ценностей [Сулягина, 2009, 39-54].

Наконец, организация местного самоуправления является важным элементом демократического развития общества. В нашей стране существует ряд проблем, таких как недостаток финансирования и квалифицированных кадров, которые мешают эффективной работе муниципалитетов. Однако, есть перспективы для развития: такие как усиление роли муниципалитетов в решении социально-экономических вопросов через стратегическое планирование и развитие электронного участия граждан. В целом, улучшение организации местного самоуправления в РФ, в том числе, через стратегическое планирование, может привести к улучшению качества жизни населения и улучшению социально-экономического развитию муниципальных территорий.

Библиография

1. Алексеев А.Ю. Проблемы разработки стратегического планирования в муниципальном образовании // Конкурс научно-исследовательских работ студентов, аспирантов и молодых ученых. Уфа, 2020. С. 30-36.
2. Корякова К.Ю., Лукашенко Т.Р. Перспективные направления стратегического планирования в муниципальном образовании // Вектор экономики. 2020. № 2 (44). С. 32.
3. Меркулов А.В. Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципального образования: управленческий аспект // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. № 28 (2). С. 163-169.
4. Набиева А.Э. Проблемные аспекты разработки и реализации документов стратегического планирования на муниципальном уровне (на примере муниципального образования Таицкое городское поселение Гатчинского муниципального района Ленинградской области) // Вестник науки. 2022. № 6 (51). С. 82-88.
5. Парфиненко М.А., Гришук В.А. Особенности стратегического планирования на муниципальном уровне // Общество, экономика, управление. 2019. № 2. С. 23-26.
6. Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации. М.: Наука, 2013. 302 с.
7. Сулягина Ю.О. Инновационно-стратегический подход к анализу проблем муниципального управления // Социальная политика и социология. 2009. № 5 (47). С. 39-54.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
10. Ordóñez C. et al. Urban forest governance and decision-making: A systematic review and synthesis of the perspectives of municipal managers // Landscape and Urban Planning. – 2019. – Т. 189. – С. 166-180.

Problems of Strategic Planning at the Municipal Level

Aleksandr V. Vilenskii

Doctor of Economics, Professor,
Head of the Subdepartment of regional economy and local government,
Institute of Economics of Russian Academy of Sciences,
117218, 32, Nakhimovskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: avilenski@mail.ru

Abstract

The analysis of the results of numerous strategic programs at the municipal level reveals their insufficient effectiveness. The actual socio-economic and territorial development of municipal entities often occurs independently of the declared goals and, even more so, the planned targets of municipal programs. This fact contradicts the expectations initially placed on the strategic planning system that has been developing in our country for almost ten years. The reasons for the weak effectiveness of municipal strategic planning are as follows: 1. The first and main reason is the lack of interest on the part of local government leaders in the results of such planning. Moreover, these leaders perceive mandatory strategic planning as an unnecessary obligation imposed from above. 2. The low efficiency of the mechanisms created to influence the processes of socio-economic development of their territory by municipal authorities. 3. Underdeveloped public-private partnerships at the municipal level. 4. Insufficient qualification of local government employees to implement the opportunities of strategic planning. Russia's withdrawal from the European Charter of Local Self-Government opens up fundamentally new possibilities for bringing its potential properties closer to Russian realities. Strategic municipal planning also needs to be aligned with these realities in order to transform it from a mere declaration into a real instrument of municipal management and planning.

For citation

Vilenskii A.V. (2023) Problemy strategicheskogo planirovaniya munitsipal'nogo urovnya [Problems of Strategic Planning at the Municipal Level]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 13 (6A), pp. 360-367. DOI: 10.34670/AR.2023.36.81.042

Keywords

Municipal governance, strategic planning, public-private partnership, employee qualification, diversity of economic activities.

References

1. Alekseev A.Yu. (2020) Problemy razrabotki strategicheskogo planirovaniya v munitsipal'nom obrazovanii [Problems of development of strategic planning in the municipality]. In: *Konkurs nauchno-issledovatel'skikh rabot studentov, aspirantov i molodykh uchenykh* [Competition of research works of students, graduate students and young scientists]. Ufa.
2. *Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 06.02.2023) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on February 6, 2023) "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation"].
3. *Federal'nyi zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ (red. ot 17.02.2023) «O strategicheskoy planirovanii v Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014 (as amended on February 17, 2023) "On Strategic Planning in the Russian Federation"].
4. Koryakova K.Yu., Lukashenok T.R. (2020) Perspektivnye napravleniya strategicheskogo planirovaniya v munitsipal'nom obrazovanii [Perspective directions of strategic planning in the municipality]. *Vektor ekonomiki* [Vector of Economics], 2 (44), p. 32.
5. Merkulov A.V. (2020) Strategicheskoe planirovanie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nogo obrazovaniya: upravlencheskii aspekt [Strategic planning of the socio-economic development of the municipality: the managerial aspect]. *Estestvenno-gumanitarnye issledovaniya* [Natural-Humanitarian Studies], 28 (2), pp. 163-169.
6. Nabieva A.E. (2022) Problemnye aspekty razrabotki i realizatsii dokumentov strategicheskogo planirovaniya na munitsipal'nom urovne (na primere munitsipal'nogo obrazovaniya Taitskoye gorodskoye poselenie Gatchinskoye munitsipal'nogo raiona Leningradskoy oblasti) [Problematic aspects of the development and implementation of strategic planning documents at the municipal level (on the example of the municipality Taitskoye urban settlement of the

-
- Gatchinsky municipal district of the Leningrad region)]. *Vestnik nauki* [Bulletin of science], 6 (51), pp. 82-88.
7. Parfinenko M.A., Grishchuk V.A. (2019) Osobennosti strategicheskogo planirovaniya na munitsipal'nom urovne [Features of strategic planning at the municipal level]. *Obshchestvo, ekonomika, upravlenie* [Society, economics, management], 2, pp. 23-26.
 8. Smirnova O.O. (2013) *Osnovy strategicheskogo planirovaniya Rossiiskoi Federatsii* [Fundamentals of strategic planning of the Russian Federation]. Moscow: Nauka Publ.
 9. Sulyagina Yu.O. (2009) Innovatsionno-strategicheskii podkhod k analizu problem munitsipal'nogo upravleniya [Innovative-strategic approach to the analysis of problems of municipal management]. *Sotsial'naya politika i sotsiologiya* [Social policy and sociology], 5 (47), pp. 39-54.
 10. Ordóñez, C., Threlfall, C. G., Kendal, D., Hochuli, D. F., Davern, M., Fuller, R. A., ... & Livesley, S. J. (2019). Urban forest governance and decision-making: A systematic review and synthesis of the perspectives of municipal managers. *Landscape and Urban Planning*, 189, 166-180.