

О практике стратегического подхода к управлению в муниципалитетах российского Севера*

В статье представлены результаты анализа институциональных предпосылок и практики стратегического планирования и управления в муниципальных образованиях Севера России. Применение стратегического подхода к управлению имеет особую актуальность в северных муниципалитетах, как важное средство преодоления таких негативных тенденций, как депопуляция и миграционный отток населения, других социально-экономических проблем. Определены основные факторы, как способствующие, так и препятствующие применению технологий стратегического управления в северных городах и муниципальных районах.

Местное самоуправление, стратегическое управление, документы стратегического планирования, социально-экономическое развитие городов российского Севера.



**Владимир Всеволодович
ДИДЫК**

кандидат экономических наук, заместитель директора по научной работе
Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного
центра РАН
didyk@iep.colasc.net.ru

В теории и практике управления территориальными социально-экономическими системами все большее признание и распространение получает применение стратегического подхода, предполагающего разработку и реализацию стратегий (стратегических планов) развития территориальных образований на средне- и долгосрочную перспективу.

Стратегическое управление, аккумулирующее наиболее передовые методы управления, для российских муниципалитетов, прежде всего городов, рассматривается как инновационный тип управления, освоение которого начинается со стратегического планирования как компонента, одного из этапов стратегического управления.

Применение системы стратегического управления в муниципальных образованиях российского Севера имеет особую актуальность, как важное средство преодоления депопуляции и миграционного оттока населения, проблем моногородов, обеспечения достижения устойчивого развития на обширном пространстве Севера и Арктики России [1, с. 45-47].

Настоящая статья основана на результатах исследования практики применения инструментов стратегического управления в муниципальных образованиях Севера России, выполненного в 2010 – 2011 гг. сектором социально-экономического развития муниципалитетов отдела регионально-го и муниципального управления на Севере Российской Федерации ИЭП КНЦ РАН.

* Сокращенный вариант статьи, подготовленный для публикации в журнале «Региональная экономика: теория и практика» Издательского дома «Финансы и кредит» (отправлен в редакцию в апреле 2012 года, подтверждения о принятии к опубликованию пока нет).

Организация стратегического управления на муниципальном уровне имеет свою специфику. Она обусловлена главным образом тем, что субъектом управления здесь выступают органы местного самоуправления (МСУ), которые не входят в систему государственной власти, а сам институт МСУ имеет двойственную природу как форма публичной власти и институт гражданского общества, обеспечивающий самоуправление местных сообществ.

В Российской Федерации задача *комплексного социально-экономического развития муниципального образования* была поставлена впервые в качестве одного из *вопросов местного значения* в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №154-ФЗ от 12.08.1995 г. Соответственно, возникла необходимость применения передовой технологии управления процессом стратегического планирования и управления.

Очевидно, что первопроходцами в применении стратегического подхода к управлению своим развитием стали крупные города, обладающие сильным экономическим и интеллектуальным потенциалом. Именно эти муниципалитеты начали разрабатывать документы стратегического планирования социально-экономического развития (стратегии, стратегические планы, концепции, долгосрочные комплексные программы) и организовывать их реализацию.

Хотя в последние годы практика разработки документов стратегического планирования на муниципальном уровне ещё не стала общераспространенной, однако, по некоторым оценкам, около трети российских городов использует тот или иной вид документа стратегического планирования. Вместе с тем и в муниципальных районах начали появляться стратегические планы развития.

Рост числа муниципалитетов, применяющих стратегический подход в практике управления, в определенной степени обусловлен влиянием тех требований, которые предъявляются на федеральном уровне к органам государственного управления.

Наряду с факторами, побуждающими города и муниципальные районы заниматься стратегическим планированием, существует множество проблем, препятствующих этому. Прежде всего, это трудности становления системы местного самоуправления в России – институциональные, экономические, кадровые.

Вопреки конституционным принципам самостоятельности МСУ, политика централизации власти в стране определила фактическую «встроенность» местных властей во властную вертикаль как экономически, так и политически [2, с. 11].

Несбалансированность полномочий органов МСУ и располагаемых ресурсов, в первую очередь финансовых, порождает их сильную зависимость от государственных органов власти, невозможность полноценного формирования собственной социально-экономической политики и стратегии ее реализации. Жесткие бюджетные ограничения обуславливают тенденцию к направлению всех имеющихся у муниципалитетов ресурсов на решение неотложных текущих задач, что, как правило, означает игнорирование вопросов развития.

Как указанные, так и другие общие для российских городов и муниципальных районов неблагоприятные предпосылки использования стратегического планирования и управления применительно к муниципалитетам Севера России усугубляются рядом факторов, осложняющих формирование и реализацию социально-экономической политики данных территорий. Это тяжелые природно-климатические условия, отдаленность от экономических

центров, неразвитость транспортной и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, что удорожает стоимость жизни, текущие и капитальные затраты местных бюджетов, ограничивает возможности развития предпринимательства, обуславливает обострение демографических проблем [3, с. 21-23].

Несмотря на все имеющиеся трудности и ограничения, муниципалитеты Севера, как показал анализ, включились в освоение методов стратегического планирования своего социально-экономического развития уже в начале 2000-х годов.

Исследование практики стратегического планирования и управления в северных муниципалитетах основывалось на эмпирических данных — документах стратегического планирования и отчётах об итогах социально-экономического развития, представленных на официальных Интернет-сайтах городов и муниципальных районов. Выборку исследования составили города с численностью от 20 до 100 тыс. чел., расположенные на территориях, относящихся к районам Крайнего Севера и к приравненным к ним местностям. Из общего числа обследованных городов (51) утвержденные документы стратегического планирования имеют 20, т.е. уровень распространенности применения стратегического планирования в северных муниципалитетах не уступает среднероссийскому. В большинстве городов и муниципальных районов документы стратегического планирования приняты в последние годы (2009 — 2011). Поэтому можно было анализировать и оценивать только содержание стратегий (стратегических планов)¹.

¹ Оценивались такие необходимые элементы документа стратегического планирования, как стратегический анализ, система целей развития и целевых показателей, обоснование приоритетных направлений достижения поставленных целей, механизмы реализации, мониторинга и контроля стратегии.

А по тем городам, где прошло несколько лет со времени принятия стратегий, была возможность оценить также некоторые результаты хода их реализации.

Опыт северных городов — пионеров стратегического планирования

Одним из первых северных городов, начавших применять методы стратегического планирования, является Костомукша (Республика Карелия). В 2002 году был разработан и утвержден «Стратегический план социально-экономического развития города Костомукша до 2015 года», в подготовке которого, наряду с представителями власти, бизнеса, местного сообщества, участвовали ученые из Карельского научного центра РАН.

В 2006 году в стратегический план города были внесены корректировки и принята новая, дополненная версия на период до 2020 года, поскольку был решен ряд задач первого этапа реализации плана [4]. В частности, удалось существенно продвинуться в реализации одного из главных стратегических направлений плана — диверсификации экономики, переориентации с моноотраслевой специализации (черная металлургия) на развитие других перспективных отраслей промышленности, транспорта, торговли и услуг.

Политика по привлечению инвестиций в рамках этого направления дала положительные результаты. Годовой объем инвестиций в экономику города вырос за период 2002 — 2007 гг. почти в 6 раз. За счет привлечения внешних отечественных и иностранных инвестиций был построен ряд новых, конкурентоспособных на мировом рынке предприятий, в т.ч. по производству комплектующих для автомобильной промышленности международного концерна «PSC Group», производству мебели шведской компании ИКЕА и др. Заметно снизилась зависимость экономики города от градообразующего горно-металлургии-

ческого предприятия (ОАО «Карельский окатыш»): доля занятых на нем сократилась с 43% в 2002 г. до 28% в 2007. Это существенно снизило угрозу скачка безработицы в 2008 – 2009 гг. – период спада в металлургическом производстве, произошедшего под влиянием мирового финансово-экономического кризиса.

В обновленном стратегическом плане развития города значимость диверсификации экономики не только сохранена, но и усилена с акцентом на необходимости создания производственных кластеров, а также развития других видов деятельности, в том числе использования транзитного потенциала территории (развитие транспортных коридоров). За счет переориентации на новые виды деятельности к 2020 году намечено снизить долю занятых в черной металлургии до 17%.

Хотя определенные достижения и успехи очевидны, не все направления стратегического плана развития Костомукши реализуются последовательно и эффективно. В целом вряд ли можно рассматривать город как пример применения полноценного стратегического управления. Во-первых, в регулярно публикуемых отчетах о социально-экономическом развитии города нет увязки достигнутых результатов деятельности с параметрами и задачами, предусмотренными в стратегическом плане, т.е. не проводится мониторинг реализации стратегии, как было предусмотрено в стратегическом плане. Во-вторых, несмотря на то что основным механизмом реализации стратегии признано осуществление муниципальных целевых программ, масштаб использования этого механизма явно недостаточен. Так, хотя количество таких программ довольно большое (16 в 2010 г.), общая сумма их годового финансирования (28,1 млн. руб.) составляет менее 3,5% расходов местного бюджета. Кроме того, далеко не все стратегические направления «охвачены» целевыми программами.

Таким образом, можно сделать вывод, что разработка стратегического плана (и даже его актуализация в определенный период) является необходимым, но не достаточным признаком полноценного применения методов стратегического управления. Эффективность стратегического управления достигается при использовании в повседневной практике управленческой деятельности не отдельных элементов, а полного комплекса его принципов, к чему необходимо стремиться органам местного самоуправления.

Другим примером стратегического планирования является город Апатиты Мурманской области. Здесь в 2002 г. была принята «Стратегия социально-экономического развития города Апатиты». Ее разработке способствовал грант, полученный по конкурсной заявке администрации в рамках программы «Малые города России» Института «Открытое общество» (Фонд Сороса), которая предусматривала использование средств гранта для разработки стратегии развития города и оплаты услуг специализированных научно-консультационных организаций, привлекаемых с этой целью.

Содержание и организация процесса разработки стратегии города Апатиты в основном соответствуют основным канонам методических требований к стратегическому планированию развития города. В частности, было обеспечено широкое участие в разработке стратегии городского сообщества путем проведения опросов, организации семинаров, дискуссий с руководителями предприятий, специалистами, представителями общественных организаций.

Вместе с тем, оценивая степень реализации этого стратегического документа, можно отметить ряд недостатков. Так, предусмотренная в тексте стратегии разработка системы целевых показателей не была выполнена. Не проводился также гласный мониторинг реализации целей и задач, не осуществлялась их актуализация.

Главными же объективными факторами, которые воспрепятствовали реализации намеченных стратегией целей и задач, явились типичные для большинства городов Севера недостаток собственных источников финансирования муниципальных проектов и программ и высокая дотационность бюджета при нестабильности условий предоставления трансфертов из регионального бюджета.

К числу пионеров стратегического планирования среди северных муниципалитетов относится также город Урай (Ханты-Мансийский автономный округ), в котором в 2003 г. была принята «Стратегия социально-экономического развития города Урай на 2004 – 2010 гг.». Она разрабатывалась в русле принятой в 2002 г. «Концепции социально-экономического развития Ханты-Мансийского АО».

В стратегии этого города есть почти все основные элементы стратегического документа, за исключением целевых показателей. Достижение стратегических целей развития города предполагалось путем сохранения ориентации на нефтедобывающую промышленность как отрасль производственной специализации, а также на развитие инновационного потенциала и диверсификацию экономики.

За период 2004 – 2010 гг. нефтегазовый комплекс (НГК) города развивался в соответствии с намеченными в стратегии ориентирами. В то же время не был достигнут прогресс в диверсификации экономики. Такие направления, заявленные в стратегии, как добыча торфа, лесозаготовки и связанные с ними производства, угасали. Пищевая промышленность продолжала частично обслуживать только внутренние потребности города. Не была решена задача ликвидации транспортной изоляции города, как и задача развития инновационного потенциала, которая изначально являлась малообоснованной. Наличие единственного филиала вуза вряд ли

можно рассматривать как серьезную базу для научно-исследовательской и инновационной деятельности. Количество малых предприятий и индивидуальных предпринимателей несколько выросло, но основная сфера их деятельности – торговля и услуги.

В целом стратегия развития города не стала документом, серьезно учитываемым в деятельности органов местного самоуправления.

Стратегии развития северных городов 2006 – 2010 годов

После первых примеров применения северными городами стратегического планирования, приходившихся на начало 2000-х годов (т.е. еще до вступления в действие Федерального закона №131, начавшего процесс глубокого реформирования системы местного самоуправления в стране), стратегии муниципалитетов несколько лет практически не разрабатывались. В 2005 – 2006 гг. это объяснялось, очевидно, влиянием переходного периода и адаптацией городов к новым законодательным требованиям.

К числу городов, принявших стратегические документы уже в условиях действия ФЗ-№131, относится Магадан, где стратегический план был принят в 2007 г. Анализ содержания показал, что в плане присутствуют все основные элементы документа стратегического планирования. Оценивая организацию реализации этого плана, можно отметить ряд позитивных моментов. Это, во-первых, тесная увязанность всех осуществлявшихся целевых программ и мероприятий с намеченными направлениями деятельности. Во-вторых, регулярность мониторинга реализации целевых показателей стратегического плана и предоставление соответствующей информации на официальном Интернет-сайте города².

² См. например, Городские новости. Дата публикации: 08.07.2010. – URL: <http://www.magadangorod.ru/index.php?newsid=9427>

Некоторые показатели социально-экономического развития города Магадана
по прогнозным сценариям и их фактические значения в 2010 году

Показатель	Сценарии		Отчетные значения по годам		
	инерционный	позитивный	2005	2009	2010
Численность населения, тыс. чел.	107,8	108,5	107,2	106,4	106,3
Уровень безработицы, %	1,4	1,3	1,4	н/д	0,94
Количество МП, ед.	1000	1200	956	2048	н/д

Так, из информации, опубликованной на сайте в июле 2010 года, известно, что по большинству показателей, согласно двум предусмотренным в стратегии сценариям развития (инерционный и позитивный), в городе обеспечивалась реализация позитивного сценария.

Приведём отдельные контрольные показатели плана и их достигнутые фактические значения (*таблица*).

Характеризуя опыт стратегического планирования в г. Магадане, можно оценить его как положительный и в части содержания самого стратегического плана, и в части организации его реализации.

Анализ стратегических документов, принятых в 2009 – 2010 гг. в других муниципалитетах, позволил выделить несколько групп. Первую из них представляют стратегические документы муниципальных образований Республики Коми (г. Усинск, муниципальный район «Печора», г. Инта), имеющие одинаковое название («Концепция социально-экономического развития муниципального образования...на 2011 – 2015 годы и на период до 2020 года») и разработанные примерно в одно время. Такое однообразие обусловлено тем, что разработка указанных стратегических документов была организована в соответствии с Распоряжением Правительства Республики Коми от 18.06.2010 г. № 260-р и с учётом методических рекомендаций Министерства экономического развития республики. Выполнение Распоряжения впоследствии контролировалось руководством региона.

Так, на заседании Координационного совета по вопросам местного самоуправления, которое в ноябре 2010 г. провел Глава Республики Коми, было принято решение, обязывающее все муниципальные районы и городские округа утвердить концепции развития до 1 января 2011 г.³ Кроме того, на заседании были подвергнуты критике многие уже разработанные концепции, не соответствовавшие требованиям, предъявленным к стратегическим документам. Подверглась критике и низкая публичность разработки концепций, которые нередко даже не доводились до сведения населения.

Очевидно, что усилия Правительства Республики Коми вызваны желанием ускорить внедрение методов стратегического управления в практику работы местных властей. Вместе с тем форсирование этой работы вряд ли было оправданным, поскольку мешало вовлечению в процесс стратегического планирования местного сообщества, а это важнейшее условие результативности стратегического управления.

Во вторую, наибольшую группу, входят семь городов Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО). Содержание стратегических документов этих городов сильно различается. Так, стратегию развития города Лангепас вряд ли можно рассматривать в качестве полноценного стратегического документа.

³ Муниципалитеты Коми должны утвердить концепции социально-экономического развития до 1 января 2011 года. Сообщение Информационного агентства Коминформ 12.11.2010. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.komiinform.ru/news/72387/>

Несмотря на большой объем (текст представлен в трех томах), в заключительном третьем томе содержится только система общих целей без определения целевых показателей и большой перечень формальных описаний предлагаемых (гипотетических, на уровне идей) «инвестиционных проектов». В данной стратегии нет увязки установленной системы целей с системой мероприятий по их достижению, не определен механизм реализации и мониторинга стратегии.

Указанных недостатков нет в стратегических документах городов Мегион и Нягань. Особый интерес представил анализ «Стратегического плана развития муниципального образования город Нягань на период до 2020 года», утвержденный городской Думой в октябре 2010 г.

Можно выделить следующие особенности данного документа:

1. Высокий уровень организации подготовки стратегического плана: руководство разработкой осуществлял Координационный совет стратегического развития города (сопредседатели: глава города и заместитель главы администрации губернатора ХМАО). В состав совета вошли: большая группа ученых, главным образом специалистов Института стратегического планирования при ГОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет»; представители предпринимателей, общественных организаций; специалисты администрации города. В рамках Координационного совета было создано 6 экспертных советов по каждому из приоритетных направлений развития.

2. Широкое общественное обсуждение проекта стратегического плана: результатом обсуждения стало огромное количество внесенных горожанами предложений и пожеланий, которые были учтены разработчиками плана, что обеспечило его статус как документа всего городского сообщества.

3. Четкое, но не вполне традиционное структурирование и толкование некоторых понятий стратегического плана: в составе шести разделов наибольшую долю занимает раздел, в котором по каждому из основных (стратегических) направлений развития, одновременно трактуемых как подцели первого уровня, определены программы и в их составе соответствующие проекты как подцели второго уровня.

Одним из особых случаев практики стратегического планирования является опыт г. Дудинка Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района (Красноярский край). Его особенность состоит в том, что, во-первых, это один из немногих городов Арктической зоны РФ, имеющий документ стратегического планирования.

Во-вторых, это *городское поселение* в составе муниципального района, функции и экономическая база которого существенно уступают муниципалитетам со статусом городских округов.

Тем не менее в стратегическом документе г. Дудинка⁴ присутствуют практически все основные элементы стратегического документа. Органы местного самоуправления города сумели организовать выполнение намеченных планов по ряду направлений достаточно успешно. Обеспечивается рост в ведущих секторах экономики (добыча газа, производство теплоэнергии, рыбной продукции), снижен уровень безработицы (с 6,3% в 2007 году до 3,7% в 2010 г.), решается задача улучшения жилищных условий, хотя и не такими темпами, как было предусмотрено целевыми показателями.

⁴ Комплексная программа социально-экономического развития муниципального образования «Город Дудинка» на 2008 – 2017 годы // <http://www.gorod-dudinka.ru/administracziya-goroda/programma-soczialno-ekonomicheskogo-razvitiya>

В целом к 2010 году уровень достижения целевых (контрольных) показателей Комплексной программы социально-экономического развития г. Дудинка составил около 40%. Невысокая степень достижения намеченных целей обусловлена не только объективными трудностями решения задач социально-экономического развития в экстремальных условиях Арктики. Дополнительные трудности вызывают организационные неувязки, порожденные несовершенством правового регулирования отношений органов МСУ городского поселения и муниципального района, особенно в вопросах планирования и исполнения бюджета⁵.

Таким образом, на основе выполненного анализа практики стратегического планирования (как первого этапа стратегического управления) в муниципалитетах Севера, а также другой, более общей информации об институциональных условиях стратегического управления на муниципальном уровне можно сделать следующие выводы.

1. Первые примеры стратегического планирования в городах российского Севера приходится на начало 2000-х годов, и к 2010 г. масштаб распространения этого прогрессивного метода управления охватил около трети от общего числа городов. В то же время территориальное распределение данных городов далеко не равномерное. Факторами, способствующими распространению стратегического планирования, являются либо относительно благополучная экономическая ситуация в

регионе (как случай с Ханты-Мансийским АО), либо активная позиция региональных органов власти (как в Республике Коми, где, однако, неоправданно применен административный нажим).

2. Несмотря на увеличение числа методических разработок для составления документов стратегического планирования, их содержание продолжает оставаться крайне неоднородным, что обусловлено отсутствием общепризнанных в экспертном сообществе и одобренных на федеральном уровне методических основ стратегического планирования в муниципалитетах.

Применение методов стратегического планирования получает распространение преимущественно среди городских округов. У других типов муниципальных образований – муниципальных районов и поселений в их составе – из-за разделения (а в ряде случаев совмещения) предметов ведения и полномочий в рамках одной и той же территории возникают противоречия, которые препятствуют не только стратегическому планированию и управлению развитием, но и решению текущих вопросов функционирования.

Наличие у некоторых муниципальных районов стратегических планов обусловлено, как правило, требованиями со стороны региональных органов власти, поскольку они, по существу, продолжают функционировать как административно-территориальные единицы субъекта РФ, а их органы во многом приобрели положение территориальных органов региональной власти.

Широкое распространение получила практика привлечения для разработки стратегических планов сторонних научно-консультационных организаций. Это может дать позитивный результат только при условии, если в процесс разработки и

⁵ Подробный анализ правовых и практических коллизий в отношениях между органами власти муниципального района и поселений дал глава городского поселения Дудинка А.М. Дьяченко в докладе, опубликованном в сборнике материалов парламентских слушаний в Совете Федерации от 25.11.2010 г. «О проблемах реализации полномочий органов местного самоуправления в районах Крайнего Севера». — URL: <http://www.severcom.ru/analytics/>

реализации стратегического плана будут активно вовлечены не только первый руководитель муниципального образования и органы местного самоуправления, но и

местное сообщество, включая объединения предпринимателей, представителей учреждений науки, образования, общественных организаций.

Литература

1. Рябова, Л.А. Проблемы применения концепции устойчивого развития в РФ: от национального уровня к северному аспекту / Л.А. Рябова // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2010. №1(25). – С. 44-49.
2. Стародубровская, И.В. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика / И.В. Стародубровская, В.Л. Глазычев // Вопросы местного самоуправления. – 2011. – №3(37). – С. 11-20.
3. Селин, В.С. Экономический кризис и устойчивое развитие северных территорий / В.С. Селин // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2010. – №1(25). – С. 20-25.
4. Замула, А. Костомукша: опыт развития территории / А. Замула // Региональный PR-портал. – URL: <http://www.regionpr.ru/page271.html>