

УДК 316.354:351/354

ББК 60.52

Регион: экономика и социология, 2012, № 1 (73), с. 275–288

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ФАКТОРЫ УСТОЙЧИВОСТИ И НЕУДАЧ

И.В. Петров

Тольяттинский государственный университет

Аннотация

Анализируется опыт стратегического планирования в муниципальных образованиях. Выявлены и оценены факторы рисков создания и функционирования муниципальных систем стратегического планирования. Предложен подход, позволяющий прогнозировать как риски, так и устойчивость будущих систем стратегирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, местное самоуправление, факторы устойчивости, общественное участие, социальное партнерство

Abstract

The paper analyzes the strategic planning practiced by municipalities. We show and assess what risk factors are if municipal strategic plans would be developed and applied. We offer our approach which allows foreseeing the risks and reliability of municipal strategic planning.

Keywords: strategic planning, local self-governance, factors of sustainability, social participation, social partnership

В России приступают к формированию систем стратегического планирования на федеральном, региональном и местном (муниципальном) уровнях. В 2009 г. утвержден федеральный документ «Основы стратегического планирования в Российской Федерации». На стадии рассмотрения находится проект федерального закона о стратегическом планировании. Процесс совершенствования стратегического планирования очень важен для субъектов Федерации и городов, так как ошибки в размещении производительных сил приводят к большим народно-хозяйственным потерям.

Как справедливо отмечают специалисты в области регионального стратегического планирования, «к настоящему времени в российских регионах накоплен определенный опыт разработки и реализации основных документов регионального стратегического планирования. ...Однако детальный анализ разработанных документов показывает, что рост количества региональных стратегических разработок не сопровождался в целом ростом их качества и, более того, проявился ряд новых, весьма неблагоприятных тенденций» [1, с. 3]. Продемонстрируем это на примере разработки муниципальных систем стратегического планирования.

Начиная с 1997 г., когда в Санкт-Петербурге был сформирован первый в России стратегический план социально-экономического развития муниципалитета, во многих городах и регионах страны были созданы муниципальные системы стратегического планирования (МССП). Изучение этих систем, предпринятое Международным центром социально-экономических исследований (МЦСЭИ «Леонтьевский центр»), показало, что они эффективны и стабильны [2, 3]. Но пока лишь отдельные системы не прекратили свою деятельность после достижения разовых результатов, а продолжили осуществлять ее в течение длительного времени [4]. Анализ таких практик позволяет выявить факторы, ставшие фатальными для неустойчивых систем стратегического планирования, а также условия, в которых возникли практики устойчивые.

Рассмотрены практики создания муниципальных систем стратегического планирования, признанные устойчивыми и успешными (Новосибирск, Костомукша, Ялуторовск, Покров) и отнесенные к первой

категории МССП (по методике Б.С. Жихаревича [4]), а также признанные полностью безуспешными (Петрозаводск, Сортавала, Северодвинск), отнесенные к пятой категории. Для иллюстрации некоторых спорных моментов дополнительно рассмотрены практики Санкт-Петербурга, Лахденпохья и Тольятти. В обозначенных практиках были выделены факторы, оказавшие влияние на формирование МССП (см. таблицу).

В столбцах таблицы используются следующие обозначения:

(1) – наличие (+) или отсутствие (–) у администрации муниципалитетов политической воли в начале работы;

(2) – наличие (+) или отсутствие (–) у администрации муниципалитетов политической воли в процессе работы;

(3) – наличие благоприятной (+), нейтральной (0) или неблагоприятной (–) внешнеполитической конъюнктуры (фактор вышестоящей власти);

Факторы устойчивости систем стратегического планирования в муниципальных образованиях

Муниципальное образование	1	2	3	4	5	6	7	8
Новосибирск	+	+	+	++	+	++	+	++
Костомукша	+	+	+	++	0	–	+	++
Ялutorовск	+	+	+	+	+	+	+	+
Покров	+	+	0	+	+	+	+	+
Петрозаводск	+	+	–	+	+	+	+	–
Сортавала	+	–	–	++	+	+	–	+
Северодвинск	+	+	0	+	+	+	–	+
Лахденпохья	+	+	0	+	–	–	–	++
Санкт-Петербург	+	+	+	+	–	+	+	–
Тольятти 1.1	+	–	0	–	–	+	–	++
Тольятти 1.2	+	+	0	+	–	+	–	–
Тольятти 2.0	–	–	+	+	++	+	+	++

(4) – участие (+), неучастие (–) в деятельности МССП бизнес-структур или инициирование ими ее создания (++);

(5) – участие (+), неучастие (–) в деятельности МССП местного общества, или инициирование им ее создания (++);

(6) – наличие (+) или отсутствие (–) у местного населения экспертного потенциала, позволяющего ему осознать кризисную ситуацию и активизироваться для ее преодоления;

(7) – наличие (+) или отсутствие (–) внешних источников финансирования за рамками ограниченных местных фондов;

(8) – наличие (+), отсутствие (–) упадка в экономике или ситуация «мобилизующего кризиса» (++) , который доносит до вышеуказанных акторов значимость стратегического планирования.

Также в таблице выделены факторы, которые оказались для МССП особо значимыми («мобилизующий кризис»): штриховкой – факторы, приведшие к упадку МССП, тоном – факторы, придавшие МССП дополнительную устойчивость.

В МССП для мегаполиса Новосибирск можно отметить полное отсутствие отрицательных характеристик, дополняющееся значительным числом положительных оценок. Так, бизнес-структуры не просто принимали участие в стратегическом планировании, но и фактически инициировали создание МССП и активно работали в ней на протяжении всего срока ее деятельности. Также можно выделить наличие в городской экономике «мобилизующего кризиса», поскольку в 90-е годы работающие по государственным заказам предприятия промышленности практически обанкротились в условиях фактического отсутствия госзаказа. Данный фактор дал значительный эффект в том числе и потому, что город является одним из немногих интеллектуальных центров страны, что обусловило его высокий экспертный потенциал, а это, в свою очередь, определило способность населения к мобилизации перед лицом экономической угрозы [5].

В Костомукше также выявлено наличие фактора «мобилизующий кризис», поскольку, оказавшись в 90-е годы, как и почти все города страны, в тяжелом экономическом положении, этот малый город, да к тому же моногород, расположенный в неблагоприятных природно-климатических условиях Севера, за короткий промежуток времени

«вымер» бы. В этой ситуации представители местного бизнеса проявили высокий уровень сознательности и не только инициировали формирование МССП, но и активно способствовали диверсификации экономического развития города. Костомукша – один из немногих городов, получивший нейтральную нулевую оценку по фактору (5) [6]. Данная оценка весьма спорна, поскольку представители города участвовали в деятельности органов МССП, но их участие было оценено как вторичное (обусловленное не осознанной потребностью самих горожан, а инициативой методологов).

В Ялуторовске ни один фактор не был оценен отрицательно, при этом показатель экономического кризиса для этого города, как и для Костомукши, колеблется между «+» и «++», что позволяет сделать вывод об устойчивости их МССП. Однако необходимо отметить относительно малый «запас прочности» МССП, так как изменение любого из факторов на противоположный по своему влиянию могло фатальным образом сказаться на деятельности системы.

В Покрове содействие со стороны вышестоящей власти оценено как «нейтральное», что также ухудшает показатели устойчивости МССП, хотя косвенно именно за счет ее действий экономическое положение в городе значительно ухудшилось: его статус был понижен до «городского поселения», что повлекло за собой резкое уменьшение наполняемости бюджета города, вызвавшее в нем кризисную ситуацию.

В Петрозаводске инициатором создания МССП явилась местная власть, к работе подключились бизнес-структуры и общественность, обладающие достаточным экспертным потенциалом, а финансирование проектов в рамках МССП осуществлялось только из внешних источников. Однако в процессе работы выявились факты противодействия со стороны вышестоящей власти, приведшие к противоречиям на местном уровне. Законодательная власть не приняла проект, подготовленный органами исполнительной власти, вследствие чего МССП осталась внутренней структурой администрации и деятельность ее так и не вышла за пределы полномочий мэрии. Таким образом, особо значимый фактор вышестоящей власти получил негативную оценку, так как привел к упадку МССП.

В Сортавале роль местного бизнес-сообщества оценивается положительно, поскольку бизнес выступил инициатором создания МССП и принимал активное участие в ее деятельности. Однако Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] радикально изменил финансовые возможности местного бюджета, а это вызвало нарушение сбалансированной системы финансирования проектов. При полном отсутствии внешних источников финансирования (гранты, крупные инвестиции и т.д.) это привело к торможению, а затем и прекращению всех процессов. Каждый из названных факторов по отдельности не мог сорвать уже начатую работу, однако в сочетании они нанесли ей непоправимый урон. Надо отметить, что Сортавала – единственный город в выборке, в котором местная администрация в процессе работы МССП прекратила интересоваться стратегическим планированием, что произошло вследствие масштабных перестановок, начавшихся в администрации в тот же период и приведших к почти полной смене ее состава. Однако данное обстоятельство нами критическим не признается, поскольку администрация не являлась инициатором создания МССП, а бизнес-сообщество как его реальный инициатор в более благоприятных обстоятельствах могло бы повлиять на любой состав администрации для осуществления своих замыслов.

В Северодвинске карта факторов во многом похожа на карту в Покрове, однако имеется один отрицательно оцененный фактор, – это источники внешнего финансирования. При том что со стороны областной власти какого-либо явного противодействия не было замечено, а уровень развития промышленности и экспертный потенциал населения города признаются более высокими, чем в Петрозаводске – областном центре, все базовые промышленные предприятия Северодвинска относятся к оборонно-промышленному комплексу и не имеют права привлекать внешние инвестиции. В этих условиях финансирование проектов МССП было ограниченным из-за недостатка бюджета, а местные бизнес-структуры, которые могли бы их профинансировать, как это имело место в Сортавале, активности не проявили. Участие ключевых акторов – бизнеса и общественности осуществлялось в режиме рядового сотрудничества, как и в Петроза-

водске, что также не способствовало преодолению эффекта высшей негативной оценки.

В Лахденпохье один показатель также получил высшую положительную «штриховую» оценку: экономическое положение полностью дотационного сырьевого региона очевидно грозило ему катастрофой в ближайшем будущем. Тем не менее МССП здесь не сложилась. Причины этого видятся нам в отсутствии инициативы со стороны общественности. Власть и бизнес вели диалог относительно экономических перспектив, которые вполне позволяли району не только выйти из кризиса, но и поднять жизненный уровень населения. Оба рассматриваемых варианта развития имели примерно равное число сторонников среди представителей власти и бизнеса, а общественность свою точку зрения так и не сформировала. Фактором, также оказавшим негативное влияние, мы считаем крайне низкий экспертный потенциал местного населения: в районе нет ни сложных производств, ни научных организаций. Лахденпохья может служить иллюстрацией роли фактора «экспертный потенциал населения». Даже несмотря на явную угрозу экономической катастрофы, а также шаткое равновесие интересов задействованных акторов, вследствие чего общественности было бы достаточно воздействовать даже незначительно, она оказалась неспособной оценить угрозу и собственные возможности и проявить требуемую активность.

В Санкт-Петербурге, где и была инициирована практика стратегирования в России [8], несмотря на активную позицию субфедеральной власти и местного бизнеса, доброжелательное отношение федеральной власти, высокий научный потенциал местного населения и наличие источников внешнего финансирования*, так и не сложилась стабильная МССП. Причины этого видятся нам в отсутствии у местного населения стимула для активизации: экономическое положение города не только не подпадает под понятие «мобилизующий кризис», но также не может быть охарактеризовано даже как «плохое». Бездействие местного населения не могло привести к значительному ухудшению условий его жизни. В данной ситуации даже

* Система стратегического планирования Санкт-Петербурга создавалась по заказу и финансировалась, в частности, за счет средств Всемирного банка.

потенциально активная часть населения со значительным экспертным потенциалом была занята реализацией личных планов и не захотела тратить время на общее благо. Активные попытки компании – разработчика местной МССП и Леонтьевского центра подключить общественность к формированию стратегического плана практического эффекта не дали.

Таким образом, в группе муниципалитетов – лидеров стратегического планирования выявляется следующая закономерность: либо все факторы имеют положительную оценку, т.е. все направляемые силы и все обстоятельства содействуют устойчивости МССП, либо просто отсутствуют силы, способные прервать ее функционирование, нарушив шаткое равновесие (например, путем снижения материальной базы акторов, как это случилось в Сортавале). Одним из самых важных факторов мы считаем «мобилизующий кризис», поскольку в городах, в практике которых он имел место, выявлены самые высокие оценки по другим факторам. В этом случае даже наличие небольшого числа отрицательных оценок может быть ими компенсировано. В городах, где «мобилизующий кризис» не был зафиксирован, либо остальные факторы только положительны, либо допускается некоторое количество неотрицательных показателей (0). Города, в практике которых также не наблюдалось высших положительных оценок, но которые получили отрицательные характеристики хотя бы по одной категории (Северодвинск), попали во вторую группу, что позволяет предполагать значительное снижение устойчивости МССП при отсутствии положительных оценок.

Рассмотрены безуспешные практики создания МССП во второй группе городов. В каждом случае выделены те факторы, которые оказались фатальными (высшие негативные оценки). При этом можно заметить, что даже в числе данных практик есть такие, где присутствуют высшие положительные показатели, как и в случае с Новосибирском и Костомукшей, но в данных ситуациях отрицательных факторов всегда больше одного. Это позволяет утверждать, что те факторы, по которым мы можем выставить положительные оценки, придают МССП устойчивость, а противоположные факторы ее подрывают. Следовательно, путем их сопоставления можно предполагать устой-

чивость систем, развитие которых нам еще неизвестно, со значительной долей вероятности.

Рассмотрим первые две практики создания МССП в Тольятти [9, 10]. На первом этапе мы видим наличие важного фактора «мобилизующий кризис» (высшая положительная оценка), однако МССП, которую только начала создавать местная администрация, не имела поддержки ни со стороны бизнес-структур, ни со стороны населения, ни со стороны вышестоящей власти. Даже если их привлечение и было в планах администрации, смещение мэра (основателя МССП) произошло слишком рано и лишило систему единственного актора. В этих условиях МССП прекратила свое существование одновременно с уходом мэра с его поста.

На втором этапе фактор кризиса уже прекратил свое действие, но в число акторов МССП был включен местный бизнес, чьи представители были введены в состав главного ее органа. Предполагались даже выведение МССП из нормативного поля и ее наделение исключительно свойствами «общественного договора», когда решения МССП приводятся в исполнение силами местного бизнеса в результате осознанной им самой необходимости. Однако такая постановка вопроса ограничивает решения МССП полем интересов бизнеса, вследствие чего в число немногих решенных ею вопросов вошли лишь те, которые были связаны с непосредственной угрозой благополучию самих бизнес-структур. Устойчивость МССП также зависела от взглядов конкретных участников руководящей структуры, среди которых явно выделялся глава градообразующего предприятия – «АвтоВАЗа». Со сменой главы этого предприятия работа МССП была парализована. Организацией – разработчиком структуры данной МССП предполагалось постепенное подключение общественности к ее деятельности, однако этот этап так и не был реализован, и с затуханием интереса местного бизнеса к деятельности МССП она прекратила свое существование. Ключевой причиной нестабильности данной МССП можно считать отсутствие осознанной необходимости продуктивной совместной деятельности, обусловленное в целом благоприятной экономической ситуацией в регионе.

Заканчивая рассмотрение оформившихся или свернутых практик организации и функционирования МССП, можно выявить факторы, которые в данной выборке имеют решающий вес. В число положительных (++) входят всего несколько факторов:

- решительные действия местного сообщества;
- инициатива в создании МССП, исходящая не от местной власти, а от других участников социального партнерства;
- значительный экспертный потенциал местного населения.

Однако последний фактор нельзя однозначно причислять к категории решающих, поскольку Новосибирск сильно выделяется по уровню развития науки и образования, что лишает нас возможности сопоставить его позитивный опыт с негативным, принадлежащим столь же развитому городу.

При этом каждый выявленный фактор может оказаться фатальным и подорвать устойчивость той МССП, запас прочности которой окажется недостаточно велик. Это означает, что процесс стратегирования развития муниципального образования требует сочетания значительного количества благоприятных факторов, что во многом объясняет огромный дисбаланс между числом устойчивых практик и полным их числом в нашей стране: неблагоприятное стечение обстоятельств подрывает деятельность большинства таких систем, даже несмотря на наличие плюсовых показателей, что видно на примерах Сортавалы и Лахденпохьи (см. таблицу).

Третья МССП Тольятти на данный момент еще не может считаться окончательно сформировавшейся, поскольку хотя разработка ключевого документа – стратегического плана развития уже завершена, его реализация только началась и однозначно судить об устойчивости данной МССП пока нельзя. Тем не менее на основании полученных в ходе нашего анализа данных можно предположить наличие конкретных рисков и их степень.

Во-первых, сразу обращает на себя внимание тот факт, что указанная МССП – единственная в выборке, а также во всех известных на данный момент практиках, в отношении которой местная власть

не только не является инициатором создания, но даже оказывает ему некоторое противодействие. Оно выражено, например, в неоднократно наложенных вето, которые местному законодательному органу приходилось преодолевать. Вышестоящая же власть заняла позицию поддержки, что выразилось не только в методической помощи, но и в значительных финансовых вливаниях.

Во-вторых, данная практика – единственная из известных сейчас, в которой инициатором выступило местное сообщество (высшая положительная оценка). Бизнес также подключился к этой деятельности, хотя к числу инициаторов создания МССП его отнести нельзя.

В-третьих, нельзя не отметить наличие основного положительно-го фактора (++), поскольку Тольятти после кризиса 2008 г. был на грани банкротства и получал значительную финансовую поддержку от федеральных властей. Экспертный потенциал местного населения признается достаточным, что позволило общественности в сложный период не только осознать тяжесть перспектив, но и взять процесс стратегирования развития города в свои руки.

В характеристике МССП Тольятти отсутствуют даже малозначимые негативные факторы, которые могли бы дополнительно ослабить ее. Данное соотношение не имеет полных аналогов в рассмотренных практиках, однако пример Костомукши может быть признан наиболее похожим и в некоторой степени соответствующим ситуации. Тем не менее тот факт, что активное противодействие со стороны местной администрации является более тяжелым обстоятельством, чем просто отсутствие активной поддержки среди населения, заставляет дать системе стратегирования, сформированной в Тольятти, более негативную характеристику, чем в случае с Костомукшей.

Из примеров МССП Сортавалы, Лахденпохьи, а также МССП Тольятти (первого этапа ее реализации) мы видим, что при наличии только одного основного положительного фактора стабильность системы еще не была бы фатально нарушена и она вполне могла бы осуществлять свою деятельность и в дальнейшем. Так, в Сортавале новые руководители администрации не были изначально связаны с разра-

боткой стратегических документов, а потому на длительное время выпали из числа акторов. Кроме того, резко снизилась наполняемость местного бюджета – одного из ключевых источников финансирования уже просчитанных и готовых к реализации проектов. Однако сами по себе эти факторы еще не могли бы прервать начатый процесс, поскольку с любым новым составом администрации можно было бы договориться, при условии что за ее пределами остаются заинтересованные стороны, а в этой роли и выступал местный бизнес. Одно только действия Федерального закона № 131-ФЗ также было еще недостаточно, поскольку при поддержке со стороны местной администрации вполне можно было найти компромиссные варианты финансирования, позволяющие обойтись без значительной части бюджетных вливаний. Только совместное воздействие данных факторов обеспечило перевес позитивного влияния местного бизнеса как инициатора и главного актора.

В случае Лахденпохьи мы видим высшую оценку фактора экономического кризиса. В условиях сложившегося весьма шаткого равновесия интересов власти и бизнеса местной общественности было достаточно оказать незначительное влияние на ситуацию, однако с ее стороны не было проявлено никакой активности. В дополнение к пассивности местного населения действует фактор отсутствия экспертного потенциала местного населения (этот показатель напрямую зависит от наличия в регионе сложных производств и образовательных ресурсов).

Сегодня еще рано говорить о системе критериев фактора «экспертный потенциал», но на примере двух противоположных ситуаций можно констатировать хотя бы сам факт его значимости. Так, в Новосибирске, одном из главных интеллектуальных центров страны, значительная роль в разработке и реализации стратегических программ принадлежала именно жителям, в экспертном потенциале которых сомневаться не приходится.

В Лахденпохье зафиксировано два фактора, которые не способны повлиять на ситуацию по отдельности. При наличии у жителей достаточного образования, чтобы осознать неминуемые последст-

вия промедления в создании МССП, они были бы вынуждены что-то предпринять для урегулирования ситуации, тем более что попытки привлечения общественности разработчиками системы стратегирования осуществлялись. И наоборот, если бы жители смогли подключиться к деятельности МССП, несмотря на свой низкий экспертный потенциал, то положительный результат вполне мог бы быть достигнут в кратчайшие сроки.

Пример первой МССП, сформированной в Тольятти, иллюстрирует важность наличия более одного актора стратегирования. Любой из двух внешних (относительно администрации) акторов (бизнес и общественность) мог бы выступить в роли стабилизирующего элемента, способного принудить новый состав администрации продолжить уже начатый процесс. Таким образом, и здесь мы видим, что только совместный эффект двух высших негативных оценок (роли бизнес-сообщества и общественности) смог перекрыть эффект одной высшей положительной оценки.

Таким образом, можно предположить что действующая в настоящее время тольяттинская МССП стабильна и даже имеет некоторый запас прочности, позволяющий осуществлять эффективную деятельность до тех пор, пока соотношение основных положительных и отрицательных оценок не изменится в пользу последних. Это может произойти, например, в случае невыхода местной экономики из состояния коллапса, или при изменении отношения федеральной власти на негативное, или при исчезновении внешних источников финансирования предусмотренных стратегическим планом проектов, или при выходе местного бизнес-сообщества из числа участников реализации плана, что лишит его внутренних источников финансирования. Надо отметить, что единственным отрицательным фактором в рамках данной практики является негативное отношение со стороны местной администрации. Это позволяет утверждать, что в случае смены ее политики на позитивную, содействующую совокупная оценка устойчивости тольяттинской МССП будет сопоставима с оценкой устойчивости МССП Новосибирска – признанного лидера в российской практике функционирования таких систем.

Литература

1. **Селиверстов В.Е., Мельникова Л.В.** Анализ состояния стратегического планирования в регионах Сибирского федерального округа // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 3–21.

2. **Жихаревич Б.С.** Стратегическое планирование в городах и регионах: российский и зарубежный опыт // Местное самоуправление и стратегия устойчивого развития крупного города: Мат. междунар. науч.-практ. конф. (27–29 января 2004 г.). – Новосибирск, 2004. – С. 84–99.

3. **Жихаревич Б.С.** Стратегическое планирование как фактор стимулирования региональной сотруенции // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 3–14.

4. **Жихаревич Б.С.** Загадка жизнестойкости муниципальных систем стратегического планирования // Муниципальные стратегии: десять лет спустя. – СПб., 2011. – С. 107–117.

5. **Богомолова Т.Ю.** Устойчивость населения к негативному воздействию кризиса: между вчера и завтра // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 115–136.

6. **Скрынников И.С., Кетов С.В., Толстогузов О.В.** История стратегии Костомукши // Муниципальные стратегии: десять лет спустя. – СПб., 2011. – С. 58–65.

7. **Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

8. **Батчаев А.Р., Жихаревич Б.С.** Возможности и ограничения территориального планирования (опыт Санкт-Петербурга 1995–2011 гг.) // Муниципальные стратегии: десять лет спустя. – СПб., 2011. – С. 76–80.

9. **Петров И.В.** Три попытки создания системы стратегического планирования Тольятти: роль общественного участия // Муниципальные стратегии: десять лет спустя. – СПб., 2011. – С. 88–97.

10. **Адриевская В.П.** Проблемы разработки и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (на примере городского округа Тольятти) // X Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России», 2011. – URL: <http://forumstrategov.ru/upload/documents/Andrievskaya.pdf> (дата обращения 21.10.2011).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 30.11.2011 г.

© Петров И.В., 2012