

Чарахчян Константин Каренович**Charakhchyan Konstantin Karenovich**

доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры экономики и менеджмента
филиала Кубанского государственного
университета в городе Армавире

D.Phil. in Economics, Professor,
Economics and Management Department,
Armavir branch of
Kuban State University

Бондаренко Ирина Алексеевна**Bondarenko Irina Alekseyevna**

доктор экономических наук, доцент,
доцент кафедры экономики и управления
Армавирского государственного
педагогического университета

D.Phil. in Economics,
Associate Professor,
Economics and Management Department,
Armavir State Pedagogical University

ИНСТИТУТЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

INSTITUTIONS OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE STRATEGIC PLANNING OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

Аннотация:

В статье рассматриваются институциональные условия участия широких слоев общества в стратегическом планировании развития населенных пунктов России. Важную роль представителей населения в территориальном стратегическом планировании могут сыграть общественные организации. Участие общественных организаций в разработке и осуществлении стратегического плана должно быть одним из нормативных правил, которые регулируют развитие муниципалитета. Общественные организации способны использовать стратегическое планирование как инструмент реализации их долгосрочных интересов, что найдет положительный отклик в местном сообществе.

Ключевые слова:

стратегическое планирование, муниципальное образование, развитие территории, институт планирования, стейкхолдер, общественная организация, стратегическая программа.

Summary:

The article examines the institutional conditions for participation of wide layers of society in the strategic planning of Russian towns' development. The important role of public representatives in the territorial strategic planning can play a non-governmental organization. The participation of non-governmental organizations in the development and implementation of the strategic plan should be one of the regulations that govern the municipality development. Non-governmental organizations can use strategic planning as a tool for the realization of their long-term interests that will find a positive response in the local community.

Keywords:

strategic planning, municipality, territory development, planning institution, stakeholders, non-governmental organization, strategic program.

Социально-экономическое развитие на территориях муниципальных образований происходит более успешно с применением средств регулирования, к которым относится и стратегическое планирование. В России накоплен определенный опыт стратегического планирования на всех уровнях территориально-административного устройства страны. Хотя, согласно Конституции Российской Федерации, муниципальные образования являются самостоятельным звеном в отношениях с органами государственного управления, их реальные правовые и ресурсные возможности весьма ограничены.

Стратегическое планирование развития муниципальных образований (МО) строится на трех базовых условиях: реальная заинтересованность акторов экономической и социальной жизни на данной территории в продвижении к желаемому будущему МО; наличие ресурсного потенциала разработки стратегического плана; сохранение консолидированной воли власти, бизнеса и общества на протяжении длительного периода времени к реализации подготовленных стратегических программ. Соответственно, насущными задачами для применения стратегического планирования в МО выступают разработка эффективных и обоснованных стратегических решений, формализация содержания принятой стратегии развития и перевод ее на операционный уровень [1, с. 36].

Планирование развития территории приобретает стратегический характер благодаря нормативным правилам (институтам), которыми руководствуется субъект, стремясь к поставленной цели. Эти правила в значительной мере формируются государством. Важным шагом на пути институционализации стратегического планирования на всех уровнях управления в России стало принятие Федерального закона «О стратегическом планировании» [2].

Сложившаяся практика стратегического планирования демонстрирует преимущественно формальное участие населения и субъектов малого и среднего предпринимательства в стратегическом планировании. Для соблюдения установленного порядка достаточно провести публичные слушания по проекту стратегии развития МО без учета состава присутствовавших на них лиц. Администрации МО не заинтересованы в широком и углубленном обсуждении проектов стратегии, опасаясь критики в свой адрес. В то же время население и субъекты малого и среднего предпринимательства в МО привычно считают разработку и реализацию стратегических планов функциями исключительно органов власти. В результате население и бизнес слабо информированы о стратегиях развития территорий МО, не включены реально в стратегическое планирование.

Не влияют на эффективность стратегического планирования отдельные попытки активных членов местного сообщества донести свое мнение до разработчиков стратегий. Некомпетентные замечания легко отвергаются разработчиками, т. е. администрацией МО. Убедительно же обоснованные предложения и замечания к проекту обычно требуют коллективных усилий специалистов, которые, как правило, зависят от своих работодателей – руководителей государственных и частных организаций. По отдельности эти организации не способны отстаивать общие долгосрочные интересы, которые и должен был отразить стратегический план.

Таким образом, стратегическое планирование, уже став формальным институтом управления социально-экономическим развитием территории, еще не играет в нем сколько-нибудь значительной роли ввиду сужения на практике круга его субъектов.

Слабость стратегического планирования на уровне МО делает актуальным поиск тех субъектов, которые способны институционализировать участие общества в применении этого важного инструмента управления социально-экономическими процессами.

Инициатором разработки стратегии социально-экономического развития МО и плана мероприятий по ее реализации, как правило, выступает местная администрация. Однако стратегический план не относится к числу административных документов. Это скорее договор общественного согласия, в соответствии с которым власть, бизнес и общественные организации принимают на себя определенные обязательства по совместному продвижению стратегических проектов и других мероприятий, направленных на положительные преобразования на данной территории [3]. Стратегическое планирование предполагает отказ от директивности в пользу баланса интересов, установления партнерских отношений властных структур с различными субъектами хозяйствования и населением, позволяющих МО наилучшим образом адаптироваться к быстроизменяющимся внешним условиям и эффективно реализовать заложенный в них потенциал [4].

Все три базовых условия становятся достаточными при наличии стратегов – лиц, обладающих стратегическим мышлением, наделенных соответствующими масштабу задач полномочиями, готовых добиваться поставленных целей, невзирая на сопротивление внешней среды и сомнения ближнего окружения. Поступательное развитие институциональной среды стратегического управления может рассматриваться скорее как перспектива, нежели действительность [5].

Формальные и неформальные институты стратегического планирования должны претерпевать изменения по мере развития общества и государства, перехода их на новые этапы развития. В ряде случаев формальные институты могут выступать как «локомотивами» движения к новому состоянию управления хозяйственной жизнью, так и препятствием для его достижения.

Именно федеральный уровень государственного управления обладает ресурсом влияния на административные структуры нижестоящих уровней. Его инициативы в сфере мониторинга выполнения стратегических планов, поддержка успешных в их реализации субъектов Российской Федерации будут способствовать заинтересованности участников стратегического планирования в его эффективности.

Отрицательные последствия имеет сведение «ресурса влияния» лишь к административному ресурсу. Возрождение в последние десятилетия в России командно-административных методов управления на региональном и муниципальном уровнях не способствует продвижению лидеров-стратегов на должности глав местных администраций. Чаще успеха в карьерном росте добиваются услужливые по отношению к вышестоящим начальникам исполнители, не желающие идти на риски, неизбежные при реализации стратегических планов.

Кроме того, сложившаяся система мониторинга результатов деятельности администраций МО, учитывающая в том числе мнение населения МО, побуждает глав администраций отдавать приоритет тактическим по характеру действиям быстрого реагирования на текущие изменения внешней среды МО и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на подведомственной территории. Жесткие бюджетные ограничения обуславливают тенденцию к направлению всех имеющихся у муниципалитетов ресурсов на решение неотложных текущих задач, что, как правило, означает игнорирование вопросов развития. Стратегический подход к управлению в этом случае скорее мешает, чем помогает руководителю в осуществлении его замыслов по стабильному развитию МО.

Практика прямого назначения глав субъектов РФ и косвенного назначения представительной власти лишает глав администраций соответствующих уровней возможности на протяжении длительного срока придерживаться намеченных к реализации стратегий и программ. Часто новый глава администрации не считает себя обязанным проводить в жизнь идеи, одобренные предшественником, и нести ответственность за их последствия. Скорее, наоборот: занявший должность руководитель стремится продемонстрировать новый курс, пытаясь таким образом создать образ прогрессивного и самостоятельного лидера.

Исследователи проблем стратегического планирования справедливо обращают внимание на участие в этом процессе стейкхолдеров как необходимый фактор формирования и реализации стратегических планов [6, с. 32]. В МО уже имеются местные элиты, включающие стейкхолдеров из административно-управленческих и бизнес-кругов данной территории [7, с. 11].

Представители крупного бизнеса занимают в стратегическом планировании развития территории, на которой реализуются их экономические интересы, двойственную позицию. С одной стороны, собственники и топ-менеджеры компаний стремятся снизить риски путем внесения большей определенности и прогнозируемости изменений среды деятельности этих компаний. Стратегическое планирование развития МО способствует обоснованности таких прогнозов. Следует заметить, что склонность предпринимателей к риску напрямую зависит от истории места проживания, культуры и традиций населения региона [8].

С другой стороны, если изменения рыночной конъюнктуры приведут к противоречию между новыми возможностями для бизнеса и целями и способами их достижения, закрепленными в ранее принятой программе реализации стратегии социально-экономического развития МО, стейкхолдеры из бизнес-элиты не только потеряют заинтересованность в осуществлении этой программы, но и могут начать скрытую или явную борьбу за ее пересмотр в свою пользу. Иными словами, поведению стейкхолдеров-бизнесменов свойственен оппортунизм относительно стратегического планирования развития МО. На действия политических и экономических акторов, блокирующие развитие местного потенциала, указывают также зарубежные специалисты [9].

В конечном счете объективно наиболее заинтересованным в стратегическом планировании территории является местное население, которое в своем большинстве связывает свои личные успехи и неудачи с условиями проживания в данном МО. Однако в решении проблемы институтов стратегического планирования социально-экономического развития МО остается открытым вопрос о стейкхолдерах из рядов местного населения. Пока большинство граждан не видят лично для себя смысла и возможности участвовать в разработке и реализации стратегии развития МО, не верят в серьезность намерений власти следовать выделенным в стратегических документах приоритетам.

На роль представителей населения для участия в территориальном стратегическом планировании претендуют общественные организации. Однако общественные организации в современной России не являются массовыми, их особенно мало в провинции. Они обычно лишены доступа к средствам массовой информации, их деятельность далеко не всегда понятна и известна доминирующей части населения МО. Администрации МО создают преференции для тех общественных организаций, которые готовы участвовать в стратегическом планировании, оказывая безоговорочную поддержку выдвинутой администрацией стратегии и не выражая критики относительно предложенных ею мероприятий. Поэтому придать импульс стратегическому планированию могут те общественные организации, которые в малой степени зависят от конъюнктурных интересов администрации МО и крупного бизнеса. На сегодняшний момент к таковым можно отнести НКО, занятые решением проблем окружающей среды, культуры, развития малого предпринимательства, защитой гражданских прав.

Для институционализации участия независимых общественных организаций в стратегическом планировании можно использовать методику, предусмотренную нормативными актами об оценке регулирующего воздействия (ОРВ). Эта методика, рекомендованная Минэкономразвития России [10], подробно и пошагово прописывает действия как представителей предпринимательского сообщества, так и разработчиков нормативных актов, затрагивающих их интересы. Разумеется, применяемая методика ОРВ еще далеко не совершенна и содержит «лазейки» для навязывания мнения администраций МО остальным участникам регулирования. Однако сам механизм взаимодействия субъектов хозяйственной жизни общества, заложенный в ОРВ, представляется базой эффективного включения общественных организаций в стратегическое планирование на уровне МО.

Потенциал общественных организаций как одного из акторов стратегического планирования весьма велик. Во-первых, они способны привлекать в свои ряды неограниченное количество членов. Во-вторых, в них вливаются прежде всего наиболее активные защитники общественных интересов, готовые к значительным затратам сил и времени, осознающие возможные личные

риски и препятствия к осуществлению своей деятельности. В-третьих, в общественных организациях могут найти сторонников и соратников уважаемые в местном сообществе лица. Благодаря моральному авторитету и личному потенциалу доверия такие лица способны стать стейкхолдерами «от общества», активно дополняя представителей местной управленческо-деловой элиты в процессе разработки и реализации стратегического плана.

Особая роль общественных организаций состоит в том, что в них имеет место куда большая устойчивость выдвигаемых идей и отстаиваемых интересов, чем у аппаратов местных администраций и бизнес-групп. Общественные организации, в отличие от глав администраций, не склонны «отречься» от принятых в предыдущие периоды целей и задач и не стремятся, как бизнес-структуры, поспеть за изменчивой рыночной конъюнктурой. Общественные организации способны вновь и вновь обращаться к стратегическому плану развития МО как инструменту реализации их долгосрочных интересов, что будет находить положительный отклик в местном сообществе. Долгосрочные интересы общественных организаций соответствуют долгосрочному характеру стратегического планирования.

Более того, борьба за выполнение стратегических программ, внесение в них дополнений, обновление в соответствии с изменившимися условиями помогут общественным организациям получить доступ к ведущим средствам массовой информации на территории данного МО, добиться популярности у населения, показать себя как силу, способную влиять на процессы в МО и направлять их на цели социально-экономического развития.

Таким образом, можно сделать вывод, что необходимым институциональным условием внедрения стратегического планирования в практику управления большинства МО России выступает количественное и качественное укрепление общественных организаций усилиями населения, государственной власти, членов данных организаций, что соответствует и решению задачи развития гражданского общества в стране.

Ссылки:

1. Фасхийев А.А. Судьба стратегического менеджмента и риск-менеджмент // Менеджмент в России и за рубежом. 2009. № 1. С. 33–40.
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Российская газета. 2014. № 146. 3 июля.
3. Стратегическое планирование развития муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://works.doklad.ru/view/H6SqLmjbeV8.html> (дата обращения: 20.02.2017).
4. Ткачев С.А., Нестерова Е.В. Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях [Электронный ресурс] // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера : Вестник Научно-исследовательского центра права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. URL: <http://koet.syktu.ru/vestnik/2009/2009-3/7/7.htm> (дата обращения: 20.02.2017).
5. Юшкова Н.Г. Институциональные основания совершенствования методологии регионального стратегирования [Электронный ресурс] // Региональное развитие : электрон. науч.-практ. журн. 2016. № 3 (15). URL: <https://regrazvitie.ru/wp-content/uploads/2016/07/YUshkva.pdf> (дата обращения: 20.02.2017).
6. Одинцова А.В. К вопросу о стратегическом планировании в муниципальных образованиях // Федерализм. 2016. № 2 (82). С. 23–42.
7. Фомина М.В., Мещеряков Д.А. Реализация стратегического планирования в городском округе город Воронеж // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2016. № 3. С. 10–12.
8. Innovative cities / ed. by J. Simmie. L., 2001.
9. Hassink R., Shin D. The restructuring of old industrial areas in Europe and Asia // Environment and Planning. 2005. Vol. 37, no. 4. P. 571–580.
10. О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : письмо Минэкономразвития России от 12 дек. 2014 г. № 31260-ОФ/Д26и. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420271495> (дата обращения: 20.03.2017).

References:

- Faskhiev, AA 2009, 'The fate of strategic management and risk management', *Menedzhment v Rossii i za rubezhom*, no. 1, pp. 33–40, (in Russian).
- Fomina, MV & Meshcheryakov, DA 2016, 'Implementation of strategic planning in the urban district of the city of Voronezh', *Vestnik Voronezhskogo instituta ekonomiki i sotsial'nogo upravleniya*, no. 3, pp. 10–12, (in Russian).
- Hassink, R & Shin, D 2005, 'The restructuring of old industrial areas in Europe and Asia', *Environment and Planning*, vol. 37, no. 4, pp. 571–580, <https://doi.org/10.1068/a36273>.
- Odintsova, AV 2016, 'Concerning the issue of strategic planning in municipalities', *Federalism*, no. 2 (82), pp. 23–42, (in Russian).
- Simmie, J 2001, *Innovative cities*, London, <https://doi.org/10.4324/9780203165478>.
- Tkachev, SA & Nesterova, EV 2017, 'Strategic planning of social and economic development of municipalities in modern context', *Korporativnoye upravleniye i innovatsionnoye razvitiye ekonomiki Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo tsentra prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkar'skogo gosudarstvennogo universiteta*, viewed 20 February 2017, <<http://koet.syktu.ru/vestnik/2009/2009-3/7/7.htm>>, (in Russian).
- Yushkova, NG 2016, 'Institutional grounds for improving the methodology of regional strategy', *Regional'noye razvitiye: elektron. nauch.-prakt. zhurn.*, no. 3 (15), viewed 20 February 2017, <<https://regrazvitie.ru/wp-content/uploads/2016/07/YUshkva.pdf>>, (in Russian).