УДК 338.242

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Алексей Ю. Нестеров [a, @, ID]

[a] *Кемеровский государственный университет, Россия, 650000, г. Кемерово, ул. Красная, 6*
[@] *nesterov.rf@gmail.com*
[ID] *https://orcid.org/0000-0002-9854-4860*

Поступила в редакцию 02.03.2018. Принята к печати 29.06.2018.

Ключевые слова: стратегическое планирование, повышение эффективности стратегического управления, региональное развитие, муниципальные образования

Аннотация: В статье рассмотрены проблемы стратегического управления социально-экономическим развитием на региональном и муниципальном уровнях. В настоящее время нормативная правовая основа обеспечения управления социально-экономическим развитием на региональном и муниципальном уровнях является достаточно динамичной и соответствующей текущим условиям и вызовам. Нормативная правовая база в сфере стратегического управления сформирована не только как институциональная основа социально-экономического развития, но и представляет собой достаточно глубоко проработанную систему методик, инструментов и методов разработки стратегических документов и обеспечения их реализации. Вместе с тем нормативные правовые документы отражают, как правило, традиционный взгляд на осуществление процесса стратегического планирования, сформированный в рамках научных школ дизайна и планирования, с включением отдельных элементов прогрессивных технологий стратегического управления. Федеральными органами государственной власти последовательно формируется основа для фактического усиления роли методологии стратегического менеджмента в региональном и муниципальном управлении. Последовательное внедрение в практику государственного и муниципального управления программно-целевого подхода, методологии стратегического планирования, принципов проектного менеджмента формирует основу для применения принципов гибкого публичного управления как основы стратегического менеджмента в режиме реального времени. Самостоятельность, инициативность, инновационность, открытость, гибкость, профессионализм, высокая мотивация все в большей степени будут определять успех в практике государственного и муниципального управления. Вместе с тем залогом эффективного внедрения и применения механизмов и технологий проектного менеджмента и гибкого публичного управления в органах государственной власти и местного самоуправления будет выступать успешная работа по преодолению сопротивления административной бюрократической системы управления.

Для цитирования: Нестеров А. Ю. Проблемы стратегического управления социально-экономическим развитием на региональном и муниципальном уровнях // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 4. С. 101–106. DOI: 10.21603/2500-3372-2018-4-101-106

Введение

В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[1] стратегическое планирование в РФ осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне муниципальных образований. В законе приведен исчерпывающий перечень документов стратегического планирования и фундаментальные положения, позволяющие реализовать методологию стратегического планирования в практике публичного управления. Разработка стратегических документов осуществляется на основе прогнозов социально-экономического развития РФ, субъектов РФ, отраслей, муниципальных образований на среднесрочный период (от 3 до 6 лет включительно) и на долгосрочный период (более шести лет).

[1] О стратегическом планировании в РФ. ФЗ от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017). СЗ РФ от 30.06.2014 № 26. Ч. I. Ст. 3378.

В рамках процесса стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях разрабатываются три типа документов в соответствии с различным институциональным назначением:

1) целеполагающие документы стратегического планирования: стратегии социально-экономического развития;

2) прогнозные документы стратегического планирования: прогнозы социально-экономического развития и бюджетные прогнозы;

3) плановые и программные документы стратегического планирования: планы мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития, государственные и муниципальные программы, схема территориального планирования двух и более субъектов РФ, схема территориального планирования субъекта РФ.

Императивы формирования стратегических документов на региональном и муниципальном уровнях определяют не только структуру, но и во многом содержание программ и планов социально-экономического развития. Несмотря на то, что для муниципальных образований разработка стратегии социально-экономического развития и, соответственно, плана мероприятий по реализации стратегии не являются обязательными, в муниципальных образованиях эти документы формируются в связи с необходимостью решения вопросов местного значения органами местного самоуправления, исчерпывающий перечень которых определен законодательно[2].

Характерными недостатками стратегических документов в муниципальных образованиях – концепций, стратегий, стратегических планов – являются [1]:

1) терминологическая неопределенность и, как следствие, смысловые и содержательные несоответствия и противоречия в документах, несогласованность в действиях и формализм в процессе стратегического планирования;

2) слабый учет потенциала местного сообщества при определении стратегии развития муниципального образования стратегических приоритетов, выборе целей и т. д.;

3) неочевидный механизм участия всех заинтересованных групп (органов власти, бизнеса, населения) в реализации стратегии развития;

4) завуалированное основное назначение стратегического планирования, заключающееся в повышении конкурентоспособности муниципального образования в условиях рыночных отношений и конкурентной борьбы за ресурсы.

Анализ нормативных правовых документов, определяющих порядок разработки, принятия, реализации, контроля и мониторинга стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, позволяет сделать следующие выводы:

1) в настоящее время нормативная правовая база сформирована не только как институциональная основа социально-экономического развития, но и представляет собой достаточно глубоко проработанную систему методик, инструментов и методов разработки стратегических документов и обеспечения их реализации;

2) нормативная правовая основа обеспечения управления социально-экономическим развитием на региональном и муниципальном уровнях является достаточно динамичной и соответствующей текущим условиям и вызовам;

3) нормативные правовые документы отражают, как правило, традиционный взгляд на осуществление процесса стратегического планирования, сформированный в рамках научных школ дизайна и планирования [1–3] при включении отдельных элементов прогрессивных технологий стратегического управления.

Постановка проблемы

Федеральными органами государственной власти на протяжении последних 20 лет последовательно формируется основа для фактического усиления роли методологии стратегического менеджмента в региональном и муниципальном управлении. Посредством внедрения программно-целевого подхода в практику государственного и муниципального управления были достигнуты достаточно серьезные результаты в обеспечении стабильности социально-экономического развития. В дополнение и развитие программно-целевого подхода были созданы условия для применения методологии стратегического планирования с присущей ей глубокой детализацией процесса стратегического планирования и качественным нормативным и методическим обеспечением разработки и выполнения стратегий социально-экономического развития как субъектов РФ, так и муниципальных образований. В последние годы активно формируются условия для внедрения принципов проектного менеджмента, направленные на повышение качества управления социально-экономическим развитием при одновременном усилении роли и повышении ответственности региональных и муниципальных органов власти в решении проблем, относящихся к их предметам ведения. Очевидно, что следующим этапом в развитии государственного и муниципального управления должно стать внедрение принципов гибкого менеджмента как основы стратегического управления в режиме реального времени. Вместе с тем необходимо определить принципы гибкого публичного управления, применение

[2] Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СЗ РФ. 06.10.2003 № 40. Ст. 3822.

которых, во-первых, будет являться естественным и логичным продолжением осуществляемых преобразований в системе государственного и муниципального управления, во-вторых, обеспечит успех в практике государственного и муниципального управления и, в-третьих, сформирует институциональные условия трансформации государственного и муниципального управления в высоко динамичную эффективную систему.

Методы исследования

Основным методом исследования являлся анализ документов: методических, статистических, отчетных, нормативных правовых документов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по проблематике исследования. Метод экспертной оценки применялся при рассмотрении основных выводов и результатов исследования.

Результаты исследования

Институциональные и нормативные основы, обусловливающие необходимость перехода к гибкому стратегическому управлению социально-экономическим развитием на региональном и муниципальном уровнях, были заложены Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Во исполнение Указа Президента РФ был разработан и утвержден План мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г.[3], выполнение которого должно «обеспечить сбалансированность социально-экономического развития территорий, сокращение уровня дифференциации экономического развития территорий и материального благосостояния людей, прежде всего за счет наращивания собственного экономического потенциала, за счет опережающего развития малообеспеченных регионов»[4]. План включает более 30 конкретных взаимоувязанных мероприятий, сгруппированных в 3 целевых блока:

1. Разработка Стратегии пространственного развития страны до 2025 г. Предусматривается определение перспективного места каждого субъекта РФ в межрегиональном разделении труда на основе результатов анализа сложившейся и перспективной схем размещения производительных сил в РФ.

2. Стимулирование органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований к увеличению собственного экономического потенциала развития.

3. Совершенствование механизмов распределения дотаций, субсидий, бюджетных кредитов из средств федерального бюджета на основе анализа результатов мониторинга расходов субъектов РФ и их сопоставления со среднероссийскими расходами.

Приращение экономического потенциала регионов планируется стимулировать посредством следующих механизмов:

− в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности предоставление регионам с низкой бюджетной обеспеченностью дотаций на условиях принятия на себя субъектами РФ обязательства по наращиванию собственного налогового потенциала, по созданию новых рабочих мест, по привлечению инвестиций;

− в целях повышения качества публичного менеджмента в регионах совершенствование механизмов оценки эффективности деятельности региональных органов государственной власти и, следовательно, распределение грантов, величина которых будет увеличена для наиболее динамично развивающихся субъектов РФ;

− изменение порядка зачисления части налога на прибыль в федеральный бюджет: прирост поступлений в федеральный бюджет по налогу на прибыль будет оставаться в распоряжении субъекта РФ, который обеспечил этот прирост.

В управлении социально-экономическим развитием отдельных категорий субъектов РФ и муниципальных образований в определенной степени реализуются новые подходы к обеспечению стратегического управления. Так, разработаны и приняты Государственные программы социально-экономического развития Арктической зоны РФ, Дальнего Востока и Байкальского региона, Калининградской области, Республики Крым и города Севастополя, Северо-Кавказского федерального округа.

В целях обеспечения устойчивого развития муниципальных образований (например, моногородов, территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), наукоградов, закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и др.) также сформированы либо формируются правовые и институциональные условия, с одной стороны, привносящие в публичное управление долгосрочную предсказуемость федерального центра для регионов, муниципалитетов и бизнеса, с другой стороны, требующие более гибких, быстрых, зачастую неординарных и эффективных решений социально-экономических проблем.

[3] О плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года. Распоряжение Правительства РФ от 05.06.2017 № 1166-р (ред. от 20.12.2017). Режим доступа: http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm (дата обращения: 12.02.2018).

[4] О плане реализации Основ государственной политики регионального развития до 2025 года // Правительство России. 05.06.2017. Режим доступа: http://government.ru/news/27971/ (дата обращения: 12.02.2018).

Важно, чтобы закрепленные за муниципальным образованием вопросы местного значения полностью реализовывались с учетом возрастающих жизненных потребностей населения.

В этой связи показательным является опыт реализации Национального проекта развития моногородов «Моногорода России», управление которым осуществляется Фондом развития моногородов[5]. Мощный импульс к созданию новой экономической реальности в моногородах посредством диверсификации экономики, создания новых рабочих мест и привлечения внешних инвестиций невозможен без комплексной модернизации среды и повышения качества жизни населения этих городов. Проекты благоустройства дворов, улиц, набережных и иных муниципальных территорий, создания комфортной навигационной и информационной инфраструктуры, модернизации транспортной и инженерной инфраструктуры и другие рассматриваются как не менее важные, чем диверсификация экономики.

Комплексное методическое сопровождение проектов развития моногородов, формируемые нормативные и институциональные условия стратегического управления социально-экономическим развитием на региональном и федеральном уровнях способствуют повышению качества государственного и муниципального управления, активизации эффективной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, населения и представителей бизнеса в решении актуальных значимых задач развития.

Для полноценного внедрения методологии стратегического управления помимо программно-целевого подхода и проектного менеджмента целесообразным является планомерное применение в практике государственного и муниципального управления следующих принципов гибкого публичного управления [4; 5]:

1) косвенное руководство посредством формирования заинтересованных групп и стимулирования их целенаправленной деятельности, способствующей решению задач стратегического управления социально-экономическим развитием территории, на основе законов рыночной экономики;

2) управление на основе поддержания мотивации активной социально-значимой деятельности не столько органов власти, сколько бизнес-сообщества, населения;

3) управление в условиях фактической конкуренции в оказании услуг;

4) управление в соответствии с миссией (местом, ролью и значением) региона или муниципального образования, предусматривающее управляемые целенаправленные преобразования в условиях ведения и развития бизнеса, качестве жизни населения и т. д.;

5) созидательное управление, ориентированное на результат, а не на деятельность или инициативы и начинания как таковые;

6) управление, ориентированное на потребителя – население, бизнес и иных стейкхолдеров – посредством смещения приоритетов в деятельности с соблюдения принципов бюрократии на удовлетворение потребностей потребителей услуг публичного менеджмента;

7) предприимчивое (предпринимательское) управление посредством ориентации на приращение экономического, ресурсного, инвестиционного и т. д. потенциала территории, приумножение положительных эффектов деятельности;

8) упреждающее управление посредством принятия и выполнения решений, максимизирующие вероятность устойчивого развития и минимизирующие кризисные ситуации, риски и негативные последствия для развития региона и муниципального образования;

9) децентрализованное управление посредством формирования эффективных работоспособных команд мотивированных профессионалов и наделения их полномочиями, властью и ресурсами для решения социально-экономических задач развития региона и муниципальных образований.

Заключение

Самостоятельность, инициативность, инновационность, открытость, гибкость, профессионализм, высокая мотивация все в большей степени будут определять успех в практике государственного и муниципального управления. Вместе с тем залогом эффективного внедрения и применения механизмов и технологий проектного менеджмента и гибкого публичного управления в органах государственной власти и местного самоуправления будет выступать успешная работа по преодолению сопротивления административной бюрократической системы управления.

Достаточно сложный и болезненный процесс трансформации государственного и муниципального управления в высокодинамичную эффективную систему отношений, построенную на принципах гибкого менеджмента, вероятно, будет ускоряться в ближайшие 3–5 лет. При этом очень важно не забыть о главном – качестве результатов стратегического управления.

[5] Моногорода РФ. Режим доступа: http://xn--80afd4affbbat.xn--p1ai/ (дата обращения: 12.02.2018).

Литература

1. Иванков В. И., Квашнин А. В., Псарёв В. И., Псарева Т. В. Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований. Новосибирск: Сибирское книжное издательство, 2005. 342 с.
2. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / ред. Ю. Н. Каптуревского. СПб: Питер, 2000. 336 с.
3. Селиверстов В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. 496 с.
4. Локтионов М. В. Стратегии развития государственного управления в России: история и современность. М.: Генезис, 2012. 448 с.
5. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public Sector. Reading (MA): Addison-Wesley, 1992. 420 p.

PROBLEMS OF STRATEGIC MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT AT THE REGIONAL AND MUNICIPAL LEVELS

Alexey Yu. Nesterov [a, @, ID]

[a] *Kemerovo State University, 6, Krasnaya St., Kemerovo, Russia, 650000*
[@] *nesterov.rf@gmail.com*
[ID] *https://orcid.org/0000-0002-9854-4860*

Received 02.03.2018. Accepted 29.06.2018.

Keywords: strategic planning, improving the effectiveness of strategic management, regional development, municipalities

Abstract: The paper features the problems of strategic management of social and economic development at the regional and municipal levels. Currently, the legal and the regulatory framework that ensures the management of socio-economic development at the regional and municipal levels is quite dynamic and corresponds with the current conditions and challenges. The legal and regulatory framework in the field of strategic management is formed not only as an institutional basis for socio-economic development: it also represents a thoroughly developed system of methods and tools for developing strategic documents and ensuring their implementation. However, normative legal documents reflect, as a rule, a traditional view of the implementation of the strategic planning process, formed within the scientific schools of design and planning, with the inclusion of individual elements of advanced technologies of strategic management. Federal authorities have consistently formed the basis for the actual strengthening of the role of the methodology of strategic management in regional and municipal management. The consistent implementation of the program-target approach, the methodology of strategic planning, the principles of project management in the practice of state and municipal management forms the basis for applying the principles of agile public administration as the basis for strategic management in real-time. Independence, initiative, innovation, openness, agile, competence, and high motivation will increasingly determine success in the practice of state and municipal government. Hence, successful work on overcoming the resistance of the administrative bureaucratic management system will be a pledge of effective implementation and application of mechanisms and technologies of project management and agile public administration.

For citation: Nesterov A. Yu. Problemy strategicheskogo upravleniia sotsial′no-ekonomicheskim razvitiem na regional′nom i munitsipal′nom urovniakh [Problems of Strategic Management of Socio-Economic Development at the Regional and Municipal Levels]. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, no. 4 (2018): 101–106. DOI: 10.21603/2500-3372-2018-4-101-106

References

1. Ivankov V. I., Kvashnin A. V., Psarov V. I., Psarova T. V. *Formirovanie kompleksnykh programm sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia munitsipal'nykh obrazovanii* [Formation of comprehensive programs for social-economic development of municipalities]. Novosibirsk: Sibirskoe knizhnoe izdatel′stvo, 2005, 342.

2. Mintzberg H., Ahlstrand B., Lampel J. *Shkoly strategii* [School of Strategy]. Ed. Kapturevskii Yu. N. Saint-Petersburg: Piter, 2000, 336.

3. Seliverstov V. E. *Strategicheskie razrabotki i strategicheskoe planirovanie v Sibiri: opyt i problem* [Strategic development and strategic planning in Siberia: experience and problems]. Novosibirsk: IEOPP SO RAN, 2010, 496.

4. Loktionov M. V. *Strategii razvitiia gosudarstvennogo upravleniia v Rossii: istoriia i sovremennost'* [Strategies for the development of public administration in Russia: history and modernity]. Moscow: Genezis, 2012, 448.

5. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public Sector*. Reading (MA): Addison-Wesley, 1992, 420.