

УДК 35.075.7: 35.075.1

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ И ОЦЕНКЕ УРОВНЯ РАЗВИТИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Лукьянова М.Н.*ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»,
Москва, e-mail: komilfot@mail.ru*

Работа посвящена обоснованию концептуального подхода к анализу и оценке уровня развития стратегического планирования в органах местного самоуправления. Авторский подход предполагает построение модели стратегического планирования в органах местного самоуправления, ориентированной на взгляд из будущего в настоящее. Такой подход позволяет сформировать конкретный план действий в настоящее время, обеспечивающих движение к желаемому будущему. Для этого автор определяет набор элементов, позволяющих провести сравнительный анализ текущей и целевой моделей стратегирования. На их основе была разработана анкета и проведено анкетирование, результаты которого позволили выявить низкий уровень развития стратегического планирования в органах местного самоуправления, а также сделать вывод об их фактической неготовности к внедрению инструментов стратегического управления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, анализ, оценка, стратегическое планирование, стратегия, менеджмент, эффективность, развитие

CONCEPTUAL APPROACH TO THE ANALYSIS AND EVALUATION OF THE LEVEL OF DEVELOPMENT OF STRATEGIC PLANNING IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Lukyanova M.N.*Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, e-mail: komilfot@mail.ru*

This article examines the conceptual approach to the analysis and evaluation of the development level of strategic planning in local self-government. The author proposes the construction of a model of strategic planning, based on a view from the future to the present. This approach forms a specific action plan currently provides movement for the desired future. The author proposes to define the elements that allow to conduct a comparative analysis of the current and target models of strategy development. On their basis developed a questionnaire and conducted a questionnaire survey. The results of the survey helped to identify the low level of development of strategic planning in local self-government and their actual unwillingness to the implementation of strategic management tools.

Keywords: local self-government, municipality, analysis, evaluation, strategic planning, strategy, management, efficiency, development

Системное стратегическое планирование в российском публичном секторе стало применяться относительно недавно. В 2014 г. вступил в силу федеральный закон № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации», который обязывает разрабатывать документы стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях. На муниципальном уровне это остается пока правом, но не обязанностью. Вместе с тем остается нерешенным вопрос о структуре документов стратегического планирования, а проблемы методологического обеспечения их разработки сконцентрированы вокруг необходимости взаимной увязки документов регионального уровня с федеральным, муниципальным уровнем с региональным.

Несмотря на рост требований к качественной проработке методологии государственного стратегического планирования

в части согласованности декларируемых на федеральном уровне приоритетов социально-экономического развития и их последующей взаимной увязки с возможностями региональных и местных властей, данная работа сталкивается с необходимостью учета факторов долгосрочных кризисных проявлений в национальной экономике, повышая тем самым уровень сложности решаемых задач на всех уровнях системы государственного управления.

Особенно остро проблемы государственного стратегического планирования заметны на уровне местного самоуправления. Согласимся с Т.А. Мясниковой, констатирующей тот факт, что на современном этапе в процесс стратегического планирования вовлечено от 20 до 80 % муниципальных образований, при этом качество имеющихся и разрабатываемых документов оставляет желать лучшего [7].

На наш взгляд, рассмотрение муниципального образования как организации обеспечивает значительные перспективы для решения выявленных проблем стратегического планирования. Это связано с тем, что в основе современной теории организации лежат представления о ее системном характере (по А. Богданову, Л. Никулину и др.), при этом большинство авторов [6] отмечают возрастающую роль случайных переменных в становлении организации как мягкой социально-экономической системы с элементами самоорганизации [8].

Рассматривая концептуальные основы стратегического планирования на уровне местного самоуправления, на наш взгляд, целесообразно провести *сравнительный анализ*, базирующийся не только на учете общераспространенных принципов и представлений об управлении, но и учитывающий специфику современного управления муниципальным образованием. К особенностям такого управления можно отнести:

1) наличие жестких структур, ориентация на сетевую организацию [6, с. 192];

2) влияние законов развития и сохранения организационных форм, самоорганизации, эмерджентности как свойства организации [5];

3) скудность способов руководства, слабая мотивация, оценка вклада сотрудника в достижение целевых показателей практически нивелируется;

4) краткосрочные горизонты планирования, фокус внимания, слабая технологичность менеджмента, неразвитость функций управления изменениями, низкая инновационная и предпринимательская активность.

О.С. Виханский оценивает «*стратегичность*» по следующим ключевым характеристикам [3, с. 31]:

– миссия, предназначение (от производства товаров к выживанию организации в долгосрочной перспективе);

– объект концентрации внимания менеджмента;

– учет фактора времени;

– основа построения системы управления;

– подход к управлению персоналом;

– критерий эффективности управления.

Основными предпосылками или базой логики ученого является то, что внешняя среда организации будет непрерывно изменяться. Как следствие, попытки разработать долгосрочные планы являются проявлением «*нестратегичности*», так

как видение не предполагает экстраполяции существующей практики на много лет вперед [3, с. 32]. Таким образом, стратегическое планирование будет основываться на взгляде из будущего в настоящее, определяя тем самым конкретику действий в настоящее время, обеспечивающих определенное будущее, а не разработку плана того, что организация будет делать в будущем.

Аналогичной точки зрения придерживается в своих работах известный специалист в области стратегического управления Кеничи Омае, получивший в Японии прозвище «Господин стратегия» [4].

Таким образом, мы можем сформулировать *гипотезу*, что при переходе на новую систему стратегического планирования ключевые проблемы (по Л. Никулину) или объект концентрации внимания (по О. Виханскому) смещаются от *поддержания контроля* на поддержание появления *нового порядка* в муниципальном образовании как мягкой социально-экономической системе с элементами самоорганизации.

Применительно к предметной области нашего исследования перейдем к обобщению принципов анализа и оценки уровня развития стратегического планирования в органах местного самоуправления.

Для оценки состояния стратегического планирования в муниципальном образовании, на наш взгляд, целесообразно выделить его элементы (структурные части), что позволит провести комплексный сравнительный анализ текущей и целевой моделей стратегирования.

Результаты представим в табл. 1.

Для проведения оценки уровня развития стратегического планирования в органах местного самоуправления была составлена анкета и предложен порядок ее заполнения. Анкетирование нацелено на выявление и сбор показателей и параметров, которые можно измерить качественно или количественно. Результаты анкетирования должны стать основой построения такой системы, которая способствовала бы развитию стратегического планирования согласно параметрам целевой модели, элементы которой сформулированы в табл. 1.

Результаты анкетирования (респонденты – руководящие и рядовые служащие органов местного самоуправления) представлены на рисунке.

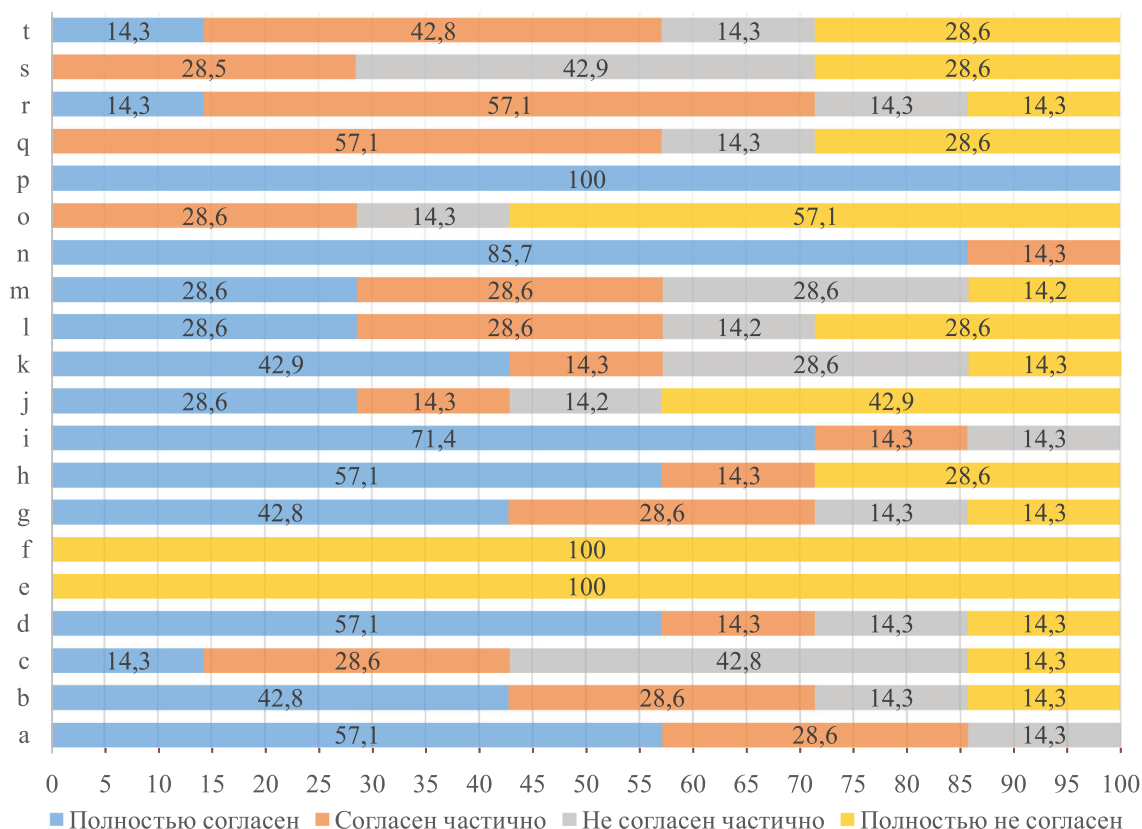
Интерпретацию полученных результатов представим в табл. 2.

Таблица 1

Элементы стратегирования в органах местного самоуправления

№ п/п	Элемент	Текущее состояние (административная модель, бюрократия)	Целевое состояние (стратегичность, менеджеральный подход)
1	Окружающая среда	стабильная, позволяет планировать на долгосрочную перспективу	непредсказуема, имеют место кризисы (циклические, турбулентные)
2	Планирование (видение)	детальное краткосрочное планирование, долгосрочные планы как экстраполяция тенденций	формирование картины будущего, взгляд из будущего в настоящее, устойчивое сбалансированное развитие
3	Фокус внимания	точное выполнение полномочий, система наказания и поощрения	креативный персонал, взаимодействие с окружающей средой и акторами (населением и предпринимателями)
4	Период времени	краткосрочное и долгосрочное	не важен, главное иметь понимание, куда хотим попасть
5	Способы управления	распределение полномочий по административно-командной системе (теория Х – человек не хочет работать)	основан на знании, применение особых инструментов и механизмов (теория Y – человек любит работать)
6	Роль самоорганизации	отрицается	признается и развивается
7	Отношение к изменениям	негативное, воспринимается как угроза	положительное, рассматриваются как возможность
8	Персонал	управление на основании принуждения	управление, ориентированное на результат
8.1	Мотивация	денежное премирование, система наказания	удовлетворение высших потребностей (самореализация, творчество), причастность
8.2	Обучение	принуждение, аттестация	по желанию, рост компетенций
8.3	Ценные качества	исполнительность, скромность, лояльность	активность, креатив, умение отстаивать свою точку зрения (личностное развитие)
8.4	Понимание стратегии	не целостное либо отсутствует	целостность как ключевой фактор развития
8.5	Лидерство	коррупция, административный ресурс	интерактивный менеджмент (по Р.Л. Акоффа)
9	Структура	вертикальная, жесткая, командно-административная	горизонтальная, матричные, проектные структуры и сетевые
10	Организационная культура	иерархия интересов, индивидуализация	равенство интересов, командный дух
11	Роль предпринимательства	не развито, не ценится	является лидирующим в развитии, интрапренерство
12	Процессы	строятся с учетом удобства бюрократии и руководства	строятся с учетом ориентации на потребителя, предпринимателей и маркетинговый подход
13	Контроль	план-факт анализ, минимизация отклонений, жесткий план	точечный контроль, мониторинг, гибкий план, аудит
14	Стратегия	четко сформулирована в виде целей, задач либо отсутствует	сформулирована вербально, адаптивная, текущие цели формируют понимание будущего

Источники: составлено автором.



Результаты анкетирования «Анализ уровня развития стратегического планирования в органах местного самоуправления». Источник: составлено автором

Таблица 2

Интерпретация результатов анкетирования «Анализ уровня развития стратегического планирования в органах местного самоуправления»

Вопрос		Интерпретация результатов
1	2	
a	Малое предпринимательство не влияет на экономику МО	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что девальвирует возможности МСП в решении стратегических задач органов местного самоуправления (МСУ)
b	Население не должно принимать участие в решениях органов МСУ	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что подчеркивает слабую вовлеченность общества в определении ключевых проблем и выбор приоритетов стратегического развития для органов МСУ
c	Местные власти не создают условий для развития МСП	Большинство респондентов <i>не согласны</i> с утверждением, что противоречит логике вопроса «a». Органы МСУ, создавая условия для развития МСП не получают отдачи от их развития, не используют потенциал МСП для решения стратегических задач развития
d	Органы МСУ не должны раскрывать информацию о своей деятельности и финансовых результатах	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что характеризует закрытость органов МСУ, стимулирует коррупцию и снижает доверие населения и предпринимательского сообщества к их деятельности
e	Общественные работы не нужны МО	Все респонденты <i>не согласны</i> с утверждением. Становится очевидной роль вовлеченности общества в решение задач местного самоуправления, что должно находить отражение в разрабатываемых стратегиях развития. Вместе с тем пункт противоречит логике вопроса «b» – органы МСУ не считают целесообразным вовлекать общественность в выработку принимаемых решений, в том числе в обмен на активное волонтерство и благотворительность
f	Волонтерство и благотворительность не нужны органам МСУ	

Окончание табл. 2

1		2
g	Руководитель должен командовать, а не координировать сотрудников	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что свидетельствует о в целом низкой компетенции служащих органов МСУ в вопросах управления и стратегирования
h	Вознаграждение сотрудникам в соответствии с занимаемой должностью, а не квалификацией и результативностью	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что свидетельствует о неразвитой системе мотивации в органах МСУ, и, как следствие, низкой заинтересованности работников в достижении целей организации (непричастность). Все указанные факторы свидетельствуют о низкой культуре и эффективности управления в исследуемой сфере
i	Интересы организации важнее комфорта сотрудников	
j	Изменения в организации воспринимаются как угроза ее положению и статусу сотрудника	Большинство респондентов <i>не согласны</i> с утверждением. Это в целом характеризует неконсервативное положение дел в организационной культуре органов МСУ, генерируя возможности для формирования эффективной системы стратегического планирования и управления
k	Главное – нормы и правила (дисциплина), а не производительность	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что характеризует закрытость, негибкое и мало адаптивное управление в органах МСУ, снижающее эффективность труда служащих и системы в целом
l	Инициативность сотрудников должна игнорироваться или подавляться	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, но мнения разделились практически поровну. Это свидетельствует о все еще неразвитом управлении в органах МСУ, включая систему мотивации. По сути, сложившаяся система подавляет инициативы и демотивирует сотрудников, снижая как возможности планирования, так и качество разрабатываемых планов
m	Развитие горизонтальных отношений в организации не поддерживается	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что характеризует неразвитость и консервативность подходов к организации как функции управления, присущих не только уровню МСУ, но и системе государственного управления в целом
n	Возможность творчества и самореализации отсутствует	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что свидетельствует о неразвитой системе мотивации личностного развития сотрудников в органах МСУ и, как следствие, низкой вовлеченности служащих в достижение уставных целей (непричастность)
o	В организации длинная командная цепь (руководитель «закрыт» для подчиненных)	Большинство респондентов <i>не согласны</i> с утверждением. Пункт противоречит логике и результатам большинства вопросов, характеризующих органы МСУ как неэффективные с точки зрения функций управления и обладающих неразвитой организационной культурой
p	Для решения новых задач создаются новые подразделения	Все респонденты <i>согласны</i> с утверждением, что свидетельствует о низкой эффективности органов МСУ с точки зрения управления, включая функцию организации
q	Постоянный контроль сотрудников (нет доверия)	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что характеризует низкую эффективность системы мотивации в органах МСУ и неразвитую организационную культуру
r	Обучение персонала проводится формально	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что характеризует низкую эффективность системы мотивации в органах МСУ. Система обучения не нацелена на повышение результативности служащих, что снижает не только качество планирования, но и возможности качественного выполнения поручений и проведения мероприятий
s	Основные способы мотивации – приказы и принуждение	Большинство респондентов <i>не согласны</i> с утверждением. Пункт противоречит логике и результатам большинства вопросов, характеризующих органы МСУ как неэффективные с точки зрения функций управления и обладающих неразвитой организационной культурой
t	Атмосфера в коллективе не способствует продуктивной работе	Большинство респондентов <i>согласны</i> с утверждением, что свидетельствует о неразвитой системе мотивации в органах МСУ и, как следствие, низкой заинтересованности работников в достижении целей организации (непричастность)

Источники: составлено автором.

Таким образом, применение предлагаемого подхода к анализу и оценке уровня развития стратегического планирования в органах местного самоуправления позволило выявить крайне низкие компетенции руководства и подчиненных в вопросах управления, что снижает эффективность не только разработки документов стратегического планирования, но и возможности качественной реализации формируемых перспективных целей и задач на местном уровне. Это позволяет сделать вывод о крайне низкой готовности к внедрению инструментов стратегического управления на уровне местного самоуправления и выявить слабость его ресурсного потенциала, необходимого для реализации требований федерального закона № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации».

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00221.

Список литературы

1. Акофф Расселл Л. Менеджмент в XXI веке. Преобразование корпорации: пер. с англ. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004. – 417 с.
2. Богданов А.А. Тектология: (Всеобщая организационная наука). В 2-х кн.: Кн. 1. / редкол. Л.И. Абалкин (отв. ред.) и др. / Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. – М.: Экономика, 1989. – 304 с.
3. Виханский О.С. Стратегическое управление: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 2003. – 296 с.
4. Кеничи Омае. Мышление стратега. Искусство бизнеса по-японски (The Mind of the Strategist: The Art of Japanese Business). – М.: Альпина Паблишер, 2007. – С. 224.
5. Лукьянова М.Н. Проблемы стратегического управления муниципальными образованиями: монография. – М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2012. – 252 с.
6. Менеджмент / под общ. ред. В.П. Белянского. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во «Палеотип», 2006. – 768 с.
7. Мясникова Т.А. Методический подход к оценке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. – 2014. – № 4. – С. 83–92.
8. Никулин Л.Ф., Бусалов Д.Ю. Менеджмент самоорганизованных мягких систем. – М., 2005. – 163 с.
1. Akoff Russell L. Menedzhment v XXI veke. Preobrazovanie korporacii: Per. s angl. Tomsk: Izd-vo Tom. un-ta, 2004. 417 p.
2. Bogdanov A.A. Tektologija: (Vseobshhaja organizacionnaja nauka). V 2-h kn.: Kn. 1. Abalkin (otv. red.) i dr. / Otd-nie jekonomiki AN SSSR. In-t jekonomiki AN SSSR. M.: Jekonomika, 1989. 304 p.
3. Vihanskij O.S. Strategicheskoe upravlenie: Uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Gardariki, 2003. 296 p.
4. Kenichi Omae. Myshlenie stratega. Iskusstvo biznesa po-japonski (The Mind of the Strategist: The Art of Japanese Business). M.: «Alpina Pablisher», 2007. pp. 224.
5. Lukjanova M.N. Problemy strategicheskogo upravlenija municipalnymi obrazovanijami: monografija / M.N. Lukjanova. M.: FGBOU VPO «REU im. G.V. Plehanova», 2012. 252 p.
6. Menedzhment / Pod obshh. red. V.P. Beljanskogo. 4-e izd., pererab. i dop. M.: Izdatelstvo «Paleotip», 2006. 768 p.
7. Mjasnikova T.A. Metodicheskij podhod k ocenke strategij socialno-jekonomicheskogo razvitija municipalnyh obrazovanij // Vestnik VGU. Serija: Jekonomika i upravlenie. 2014. no. 4. pp. 83–92.
8. Nikulin L.F. Menedzhment samoorganizovannyh mjagkih sistem / Nikulin L.F., Busalov D.Ju. M., 2005. 163 p.

References