

ОЦЕНКА УРОВНЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ (НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)*

Марина Николаевна ЛУКЪЯНОВА

кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Российская Федерация
komilfot@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 9108-8397

История статьи:

Получена 29.08.2017
Получена в доработанном виде 11.12.2017
Одобрена 10.01.2018
Доступна онлайн 15.03.2018

УДК 332.1, 338.27

JEL: O21, O38, P41, P51, R11

Ключевые слова: местное самоуправление, стратегическое планирование, инновационное развитие, региональная политика, федеральная информационная система

Аннотация

Предмет. Статья посвящена обобщению опыта разработки и реализации муниципальных стратегий и других документов стратегического планирования (СП), а также анализу полученных результатов.

Цели. Определение структуры и числа документов СП, длительности реализации СП в муниципальных образованиях (МО) Московской области.

Методы. В процессе исследования был применен метод сплошной выборки, в которую вошли все городские округа и муниципальные районы Московской области. Использованы методы группировки, количественного и качественного анализа, лингвистического и семантического анализа текстов. Методологической основой послужили законодательные акты и теоретические работы по вопросам региональной политики, федерализма, развития инноваций, менеджмента и теории организации.

Результаты. Доля МО, разрабатывающих и реализующих стратегии, составляет менее 10%, что говорит о низкой степени вовлеченности МО в систему государственного стратегического планирования, а разнообразие названий стратегий (более пяти) свидетельствует об отсутствии унифицированного подхода к их разработке. При этом удовлетворительный уровень информационных ресурсов свидетельствует о возможности создания единой информационной системы управления вопросами СП на местном уровне. Результаты могут быть использованы в процессе разработки рекомендаций, предназначенных для органов региональной и федеральной власти.

Выводы. Необходимо привлечение научного сообщества (университетов) к процессу разработки стратегий.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Для цитирования: Лукьянова М.Н. Оценка уровня стратегического планирования и эффективности реализации стратегий в муниципальных образованиях (на примере Московской области) // Региональная экономика: теория и практика. – 2018. – Т. 16, № 3. – С. 456 – 471.
<https://doi.org/10.24891/re.16.3.456>

Местное самоуправление является официально самостоятельной, но все же частью публичной (государственной) власти в России. От качества

его функционирования зависит качество жизни граждан в нашей стране. Местные власти призваны, прежде всего, заниматься вопросами благоустройства территории, городским коммунальным хозяйством. В их полномочия также входят организация дошкольного и школьного образования (в части содержания школ), обеспечение работы медицинских учреждений местного уровня, оказывающих регулярную

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 18-10-00986.

Выражаю благодарность всем экспертам за глубокие замечания, советы и рекомендации, которые способствовали моему становлению как ученого.

Выражаю личную благодарность докторанту Н.А. МОИСЕЕВУ и профессору Л.А. ЖИГУНУ за помощь в работе со статистическими данными и моральную поддержку.

стандартную помощь, развитие предпринимательства за счет выделения земельных ресурсов, имущества, помощи в организации бизнеса и взаимодействия, регулирование продовольственного рынка и контроль за соблюдением законодательства торговыми предприятиями. Для реализации этих и многих других полномочий органы местного самоуправления владеют и распоряжаются ресурсами (землей, административными зданиями и жилыми помещениями, а также муниципальными предприятиями, учреждениями). Часть собранных на территории муниципального образования налогов по установленным нормативам образует местный бюджет (точнее, возвращается в регион через региональные органы федерального казначейства). Таким образом, муниципальное образование представляет собой *сложную систему*, от правильной организации которой зависят экономические и социальные аспекты движения к процветанию общества. Являясь таковой, муниципальное образование сталкивается как с внутренними проблемами, так и с внешними факторами, обусловленными общемировыми тенденциями (например, глобализацией), а также стоящими перед Россией угрозами (международные санкции) и открывающимися возможностями (программы импортозамещения).

В сложившейся ситуации, на наш взгляд, большие возможности открывают такие инструменты развития, как программно-целевое планирование, прогнозирование, бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), стратегическое планирование и управление в целом.

Практическая сторона вопроса лежит в сфере опыта реализации данных инструментов. В настоящий момент они нашли свое применение в практике публичного управления, однако отличаются разной степенью и шириной охвата, характером возникающих при внедрении проблем, уровнем реализации в иерархической структуре публичного управления. Так, относительно первого метода А.В. Полякова показала переход к программно-целевому планированию на уровне местных бюджетов, сформулировала отдельные рекомендации по его

совершенствованию и расширению¹. Е.Ф. Никитская и М.А. Валишвили [1] рассматривают применение этих инструментов на уровне развития регионов в контексте создания способствующих этому условий. В то же время такой инструмент, как прогнозирование, по мнению авторов Е.Н. Ванчиковой и М.Ю. Архиповой [2], может быть непосредственно встроен в управление регионом как функция (подфункция), причем играющая важную роль в социально-экономическом развитии. Наличие комплекса проблем, связанных с внедрением БОР при использовании бюджетных средств и отраженных в работе В.Ю. Осиповой², свидетельствует о широком применении этого инструмента.

Стратегическое планирование, по мнению М.В. Галазовой [3], внедряется не только на муниципальном, но и на межмуниципальном уровне с учетом требований новой системы государственного планирования. Ведутся теоретические изыскания: например, можно указать на труды представителей научной школы Сибири О.В. Глушаковой и Я.А. Вайсберга [4]. Эти авторы рассматривают вопросы, связанные с разграничением понятий публичного, социального и государственного управления, без чего невозможна любая научно-исследовательская работа.

Юридическая (нормативная) основа применения указанных инструментов заложена в федеральном законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Данный закон предоставляет право муниципальным

¹ Полякова А.В. Переход к программно-целевому планированию местных бюджетов. В кн.: Сборник научных статей VI Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и преподавателей. Пенза: Пензенский государственный университет, 2015. С. 233–234.

² Осипова В.Ю. Проблемы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. В кн.: Традиционная и инновационная наука: история, современное состояние, перспективы: сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2016. С. 261–264.

районам и городским округам разрабатывать два вида документов стратегического планирования (в первоначальном варианте их было пять): стратегии социально-экономического развития, а также планы по их реализации. Бюджетные прогнозы социально-экономического развития МО, согласно Бюджетному Кодексу, являются обязательными к разработке и служат основой к подготовке местного бюджета. Ранее МО могли разрабатывать комплексные программы социально-экономического развития (согласно норме Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Все сказанное создает предпосылки для постановки цели исследования.

Проецируя научно-практическую ситуацию на предметное поле региональной экономики и управления, сформулируем цель работы: сбор первичной информации и обобщение опыта стратегического планирования в муниципальных образованиях на примере выбранного субъекта РФ, а также разработка некоторых рекомендаций.

Данную цель можно разбить на три задачи:

- определение числа и структуры документов стратегического планирования (СП) в МО Московской области, а также динамики изменения этих показателей за последние два года;
- определение длительности (сроков) реализации документов СП в МО Московской области;
- оценка уровня качества информационного ресурса (сайта, портала, информационной системы) для целей стратегического планирования.

Работа проходила в несколько этапов. Первый этап – этап сбора информации – является наиболее трудоемким и значимым, так как единая информационная база для документов подобного рода в России не создана. В качестве положительного момента отметим наличие данных программ в свободном доступе на сайтах соответствующих муниципалитетов, что в определенной степени делает поставленную

задачу выполнимой, хотя и трудоемкой. Создание подобного единого реестра на федеральном уровне находится в стадии разработки, хотя отдельные результаты уже достигнуты, в частности функционирует сайт www.programs.gov.ru. В настоящий момент вопрос курирует Министерство экономического развития РФ, объявившее конкурс на выполнение научно-исследовательской работы по теме «Разработка рекомендаций по совершенствованию информационного обеспечения участников стратегического планирования в части осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИС СП)».

При переходе на муниципальный уровень подобная работа потребует координации уже не на федеральном уровне, а на уровне субъекта РФ. Считаем, что аналогично работам, проводимым на федеральном уровне, будут востребованы методика оценки эффективности реализации документов стратегического планирования, изложенная в работах О.И. Шестак [5], К.В. Будаевой и В.В. Климанова [6], М.Н. Лукьяновой и Ю.А. Акиндеева³, а также оценка деятельности участников СП, выполненная В.В. Дидык и Е.Е. Емельяновой [7].

Согласимся с мнением экспертов о важности методического обеспечения, отсутствующего в настоящее время. Основная причина этого видится в недостаточности развитости теории вопроса. Например, нет единого правила, по которому формулируются цели СП, приводимые методом декомпозиции к задачам, а затем и к соответствующим им показателям социально-экономического развития объекта управления (организации, территории). Вместе с тем такую возможность дает существующая в рамках

³ Лукьянова М.Н., Акиндеев Ю.А. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Успехи современной науки. 2016. № 8. Т. 1. С. 18–22.

федерального закона № 172-ФЗ единая терминология, включающая следующие основные понятия: прогнозирование, программно-целевое планирование, стратегический контроль, мониторинг, документ государственного стратегического планирования (ГСП), цель, задачи, приоритеты ГСП. В связи с особенностью устройства системы государственного управления в Российской Федерации разные уровни власти наделены различными полномочиями, а следовательно, отвечают за разные вопросы общественной жизни.

Это создает определенные трудности и ставит под сомнение возможность унификации приоритетов, целей, задач и показателей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Отсюда вытекает целесообразность разделения системы стратегического планирования на несколько уровней (элементов), для каждого из которых будет предусмотрена своя система оценки.

Для дальнейших рекомендаций по совершенствованию мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования необходимо, помимо сделанных нами шагов, привлекать население, используя такие методы, как социологический опрос, краудсорсинг и внешний консалтинг. Так, интерес представляет мониторинг условий проживания в Вологде, проведенный силами одного из подразделений Российской академии наук [8]. В работе анализируются условия проживания в Вологде и отношение горожан к деятельности местных органов власти и управления. Исследование проводилось методом анкетного опроса по месту жительства респондентов. Авторы использовали субтерриториальное планирование даже на уровне муниципального образования, агрегируя результаты по районам города: центральному, трем периферийным (Заречье, Восточный и Западный избирательные округа) и окраинным. Это показывает сложность устройства МО, прежде всего, как группы людей (то есть, организации) и только затем как территории. Здесь же дается оценка современного состояния, тенденций и проблем в разрезе районов города. Отсутствие привязки к документам СП (к

муниципальной стратегии или программе развития) является неоспоримым недостатком, который можно отнести не к самому исследованию, а к постановке задачи, и это обстоятельство свидетельствует об отсутствии единой методологии планирования и оценки, то есть системы менеджмента.

Проблему по-прежнему недостаточного информационного обеспечения участников стратегического планирования возможно свести к решению двух задач: мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. Должны быть отработаны процедуры и алгоритмы формирования и актуализации целей, задач и показателей в документах стратегического планирования в зависимости от типологии, целевого назначения и иерархии документов. Последнее требует разработки их структуры. Вершиной техники будет использование методов лингвистического и семантического анализа текстов, позволяющее правильно осуществить декомпозиции целей, задач и показателей социально-экономического развития, достигнуть экономии времени и бюджетных средств. Применение современных компьютерных технологий и средств визуализации поможет проводить анализ результатов документов стратегического планирования с помощью их кластеризации.

Принимая во внимание принятую в научном сообществе классификацию научных специальностей, одобренную Высшей аттестационной комиссией, отметим следующее. Цель работы относится к направлению «экономика и менеджмент» и пересекает два поля. Во-первых, это предметное поле менеджмента как управления организацией, в связи с чем проблема может быть рассмотрена с позиции принципов менеджмента самоорганизованных систем, на что справедливо указывают А.И. Гретченко, Л.Ф. Никулин, Ю.Г. Одегов [9]. Во-вторых, поле региональной экономики, основные параметры которого на современном этапе указаны в работах С.Д. Валентя [10],

Г.Ю. Гагариной⁴, Е.Ф. Никитской⁵. В этой связи данное исследование представляет интерес для специалистов как в области региональной экономики, так и в сфере менеджмента.

Результаты работы могут помочь обоснованно распределять федеральные трансферты и трансферты субъектов РФ муниципальным образованиям между участниками бюджетного процесса всех уровней через механизм иерархии целей, задач, приоритетов, отраженных в документах СП. При этом принятая в научной литературе терминология (полюса и центры роста) в региональном развитии должна быть спроецирована (для нахождения соответствия) на упомянутые термины и понятия СП.

Предшествовать процессу планирования должны процедуры поиска факторов развития региональной экономики (материальных и нематериальных). Работа сопрягается с проблемой налоговой нагрузки и налогового потенциала региона, оценкой эффективности региональной экономической политики, рассмотренной в работе Г.Л. Поповой [11]. Исследование напрямую не включает вопросы оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также организации такой работы, но может служить основанием для инициации работ подобного рода. Также для комплексного изучения вопроса необходимо уделять внимание проблемам разграничения полномочий и предметов ведения/сфер компетенции между федеральной, региональной, муниципальной властью, то есть, по мнению С.Д. Валентея, обращаться к проблемам федеративных отношений в целом [12].

Так как целью данного исследования является анализ документов стратегического планирования муниципальных образований, которых в России насчитывается свыше

20 тыс., то было решено на данном этапе ограничиться только одним субъектом – Московской областью. Такое ограничение позволило применить *метод сплошной выборки*, включив в нее все городские округа и муниципальные районы данного региона. Всего выборка по стране составляет 516 городских округов, 1 825 муниципальных районов. В качестве источников материала выступили Интернет-сайты администраций соответствующих муниципальных образований, адреса которых приведены в работе [13].

Также был использован метод группировки данных при оценке эффективности деятельности органов МСУ с точки зрения информативности портала, включая понятность и удобство для пользователя, структурированность и простоту поиска информации, а также наличие объекта исследования – документов СП. Такой подход позволяет значительно экономить время, представляющее собою сегодня ценный ресурс. Сочетание указанных методов исследования позволило оптимизировать финансовые ресурсы, столь необходимые, например, для проведения *социологических опросов* [14]. В этом случае для привлечения респондентов даже на добровольной основе потребовались бы значительные суммы на покрытие транспортных издержек, что могло бы обернуться значительными финансовыми затратами при учете объемов данной выборки. В то же время применение сплошного метода позволило добиться точности исследования. Возможно, данные ограничения были бы сняты при наличии единой базы данных документов СП.

Для сравнения темпов роста применялся метод динамических рядов, для изучения соотношения количественного состава документов СП – структурный анализ, при оценке уровня информационного ресурса для целей стратегического планирования – метод экспертных оценок. Рейтингование муниципальных образований как первоначальная задача исследования не была выполнена в связи со значительным

⁴ Гагарина Г.Ю. Новая региональная политика как фактор модернизации России. В кн.: Современная экономика: концепции и модели инновационного развития: материалы международной научно-практ. конференции. М.: РЭА имени Г.В. Плеханова, 2010.

⁵ Никитская Е.Ф. Систематизация проблем инновационного развития России // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Сер. Гуманитарные науки. 2012. № 4. С. 187–196.

разбросом полученных баллов (нет достаточной вариации баллов, полученные значения близки к среднему значению). В итоге было решено представить результат в виде гистограммы, имеющей вид, близкий к нормально распределенной группировке по выбранной шкале баллов (от 1 до 5). Чтобы продолжить исследование, необходимо использовать статистические (экономические) показатели.

Сильной стороной работы является прозрачность расчетов и отсутствие предвзятости при публикации результатов. Непродолжительный временной отрезок (два года) говорит о «молодости» данного научного направления и связан с объективными обстоятельствами: закон, обязывающий разрабатывать данные документы, был принят три года назад. Следует учесть, что не все МО и не одновременно включились в процесс стратегического планирования.

Полученные данные можно сгруппировать в три блока согласно поставленным в работе задачам.

Блок первый – число документов СП в муниципальных образованиях Московской области, их структура и динамика.

Результаты исследования отражены в *табл. 1*. Данные приводятся по состоянию на конец марта 2016 и 2017 гг. Анализ указанного периода показал, что в целом количество стратегий в муниципальных образованиях Московской обл. является незначительным. Так в 2016 г. их число составило 6, а в 2017 г. – 5, что в процентном выражении составляет 8 и 6% соответственно от общего числа МО.

Качественный анализ, согласно данным проведенного под руководством автора исследования, показал, что в 2016 г. в Московской обл. *стратегии* были разработаны в шести муниципальных образованиях: Воскресенском, Зарайском, Ступинском муниципальных районах, в городских округах Красноармейск, Лобня, Протвино. В 2017 г. действующие стратегии имели 4 муниципальных района: Воскресенский, Зарайский, Ступинский, Сергиево-Посадский, а также городской округ Фрязино.

В 2016 г. в 12 МО (18,5%) были разработаны *программы* комплексного социально-экономического развития (комплексные программы), в 2017 г. количество таких МО сократилось до 9 (13,8%). В данную группу попали документы СП, название и содержание которых по своей сущности соответствовали комплексной программе, хотя названия могли иметь некоторые разночтения (программа комплексного развития, программа экономического развития, комплексная программа, государственная программа развития наукограда). Такое разнообразие названий представляло определенную трудность для группировки программ.

В 2016 г. два МО имели *планы* стратегического развития; они же продолжали их реализовывать в 2017 г. (Пушкинский муниципальный район и городской округ Королев). В 2016 г. в двух МО документы СП носили другие названия и включали слово «концепция». Через год остался только один МО, где использовались документы СП. В 2016 г. 43 МО (66%) вообще не имели стратегических документов, в 2017 стратегические документы отсутствовали у 48 МО (73,8 %).

В 2016 г. мы также определили число муниципальных программ по каждому муниципальному образованию. В 2017 г. данные расчеты не производились в связи с их трудоемкостью. Муниципальные программы имели все МО (100%), количество программ колеблется от 2 до 35 по каждому МО. При этом

- от 2 до 5 программ имеют 3 МО (4%),
- от 9 до 20 – 49 МО (72%),
- от 20 до 30 – 7 МО (10%),
- свыше 30 – 7 МО (10%),
- по двум МО нет данных.

По-прежнему число МО, присоединившихся к процессу стратегического государственного

планирования, остается незначительным. Большинство МО вообще не имеют документов подобного рода. На наш взгляд, сказывается отсутствие теоретических и методологических знаний по данному вопросу, а квалификация персонала, в том числе высших должностных лиц, в данной сфере требует повышения. Несмотря на это, положительной тенденцией является то, что появляются новые участники СП. Также сокращается число стратегических документов под старым названием (комплексных программ), что подтверждает осведомленность муниципальных служащих о современных тенденциях в сфере технологий публичного управления.

Большинство затруднений вызывает разработка именно стратегий развития территорий. Документы стратегического планирования зачастую не являются таковыми: в них отсутствует видение проблем, цели не согласованы с заинтересованными сторонами (жителями, предпринимателями), используются примитивные методы исследования (например, SWOT-анализ), подходящие организациям, имеющим «жесткие» цели (рост прибыли, доли рынка). На наш взгляд, методология должна включать весь «арсенал» стратегического планирования, ориентированного на поиск перспектив развития пространственных социально-экономических систем, в том числе такие инструменты, как прогнозирование, форсайт, индикативное планирование, программы, бюджетное планирование, ориентированное на результат, целевые программы, стратегические планы. Повсеместное внедрение муниципальных программ говорит о простоте, доступности данного инструмента, применение которого, к слову, имеет длительную историю (отраслевое, пятилетнее планирование в СССР и система Госплана).

Блок второй – сроки реализации документов СП в МО Московской области.

Документы, предназначенные для анализа, распределены по критерию длительности на четыре группы: срочные (1–2 года), краткосрочные (до 4 лет), среднесрочные (до 6 лет) и долгосрочные (до 10 лет). Отметим, что к документам стратегического планирования

здесь не отнесены программы, рассматриваемые на тактическом уровне управления. Результаты исследования приведены в *табл. 2*.

В итоге анализ охватил 22 и 17 документов СП за 2016 и 2017 гг. соответственно. Согласно полученным данным, большинство стратегий являются долгосрочными (более 5 лет). Программы носят среднесрочный характер (на 3–4 года или 5 лет). Планы являются краткосрочными, что в целом согласуется с формальными правилами программно-целевого управления. Однако, изучив структуру элементов совокупности в разрезе выделенных групп (в процентном соотношении к итогу) и динамику этих изменений, можно обнаружить следующее: увеличилась доля срочных и долгосрочных документов при одновременном снижении доли средне- и краткосрочных. Так, если в 2016 г. доли составляли 0% (срочные), 36% (краткосрочные), 55% (среднесрочные) и 9% (долгосрочные), то в 2017 г. показатели составили 12%, 29%, 35% и 24% соответственно. Именно в сегменте долгосрочных документов отмечен трехкратный рост показателей! Вероятно, это связано с кризисными явлениями в российской экономике, обуславливающими, с одной стороны, стремление к сокращению сроков планирования из-за сложности долгосрочных прогнозов при высокой неопределенности, а с другой – стремлением оценить далекие перспективы.

Блок третий – оценка качества уровня информационного ресурса для целей стратегического планирования.

Методика оценки данных сводится к следующему. Была организована работа 64 экспертов, каждый из которых сделал оценку контента информационного ресурса (сайта, портала) одного муниципального образования. К экспертам предъявлялись следующие квалификационные требования: возраст старше 18 лет, наличие знаний по государственному стратегическому планированию и государственным программам, подтвержденных изучением

соответствующих учебных дисциплин в рамках университетских программ. Для оценки была выбрана 5-балльная шкала: 1 – отсутствие контента, 2 – неудовлетворительное качество контента, 3 – удовлетворительное, 4 – хорошее и 5 – отличное качество контента для целей поиска и оценки документов стратегического планирования. Итоговые оценки приведены на рис. 1.

В результате доля муниципальных образований, получивших оценку 1, составила 2%, «удовлетворительно» – 31%, «хорошо» – 56%, «отлично» – 11%. Оценки «хорошо» и «удовлетворительно» имеют 87% МО, что свидетельствует о высоком совокупном уровне качества информационных ресурсов по региону в целом. Высшую оценку получили только семь МО – Химки, Дубна и Подольск, а также Ленинский, Коломенский, Павлово-Посадский и Щелковский муниципальные районы.

С точки зрения статистического анализа, полученное распределение имеет следующие характеристики: среднее значение равно 3,75 балла, стандартное отклонение – 0,7, вариация – 19%, мода и медиана – 4. Таким образом, среднее значение находится левее медианного, значит, большинство муниципальных образований имеют оценку выше среднего. Распределение имеет отрицательную асимметрию, то есть длинный левый «хвост», что говорит о присутствии в выборке незначительного количества муниципальных образований с сильно выбивающимися низкими оценками качества контента сайтов муниципальных образований.

Полученные результаты целесообразно учитывать в процессе разработки рекомендаций, адресованных органам региональной и федеральной власти, занимающимся вопросами местного самоуправления, стратегического планирования. Подчеркнем необходимость обязательного привлечения научного сообщества (университетов) к процессу разработки стратегий.

Результаты могут быть использованы на всех уровнях управления и для различных целей, например:

- органами местного самоуправления для разработки документов СП и создания единой информационной системы стратегического планирования в регионе при достижении высокого совокупного уровня качества информационных ресурсов муниципальных образований;
- региональными органами власти (в частности, Правительством Московской обл.) для разработки мероприятий и создания специального подразделения (структурного отдела, органа, совета, рабочей группы и т.д.) по координации работы органов местного самоуправления в регионе;
- федеральными органами власти при разработке методических рекомендаций по применению закона № 172-ФЗ;
- советом при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления;
- научным сообществом для проведения сравнительного анализа в территориальном разрезе, выработки рекомендаций для муниципального уровня и для корректировки региональной политики.

Как было сказано, не все МО включились в процесс стратегического планирования, что можно объяснить высокой занятостью руководящего состава администраций муниципальных образований, отсутствием общей методики и типовой структуры стратегии. Более того, разработка стратегий не включена в число приоритетных задач. Также невелико число научных исследований в данной сфере (отметим работы Т.А. Мясниковой [15], Е.Г. Слуцкого [16]), и, что важнее всего, отсутствуют или недостаточно развиты научные центры, школы, сообщества, институты, занимающиеся вопросами стратегического планирования.

Для организации работы в данной сфере будет продуктивным поддержание таких форм сетевого взаимодействия, как конференции, форумы, гранты и научные

исследования. Это – основная рекомендация для научного сообщества, исполнительной и законодательной властей. Главная идея состоит в том, что для организации государственного (публичного) стратегического планирования на муниципальном уровне недостаточно разработки «разрозненных» стратегий для определенных территорий. Необходима институциональная среда, состоящая, как минимум, из следующих компонентов:

- участников, обладающих определенными знаниями и/или опытом;
- информации, представленной для общего доступа в сети Интернет;
- специальных знаний (теоретических научных школ, диссертационных советов);
- организационных форм взаимодействия, поддерживаемых финансово;
- жестких структурных единиц (отделов в исполнительных органах власти субъектов РФ, штабов);

- мягких сетевых структур (рабочих групп, советов при высших должностных лицах, периодических тематических совещаний на федеральном и региональном уровнях);
- аналитических центров, то есть «мозговых центров», «фабрик мысли» (в английском эквиваленте think tanks).

Объединившись, они способны создать систему, поддерживающую такой вид организационно-управленческих инноваций, как государственная (муниципальная) стратегия, о необходимости разработки которой было объявлено на совещании Всероссийского совета местного самоуправления⁶.

В целом речь идет о создании аналога национальной инновационной системы, описанной Д.А. Константиновичем [17]. Эта система может оказаться решающим фактором в развитии стратегического планирования и управления на уровне как локальных территорий, так и государства в целом.

⁶ Нам нужна государственная стратегия развития местного самоуправления // Самоуправление. 2013. № 6. С. 9–10.

Таблица 1

Динамика числа документов стратегического планирования и их структура в муниципальных образованиях Московской области, 2016–2017 гг.

Table 1

The change in the number of strategic planning documents and their structure in municipal entities of the Moscow oblast, 2016–2017

Название документов СП	Число документов СП			
	2016 г., абсолютное значение	2016 г., %	2017 г., абсолютное значение	2017 г., %
Стратегии	6	9,2%	5	7,7%
Комплексные программы	12	18,5%	9	13,8%
Планы стратегического развития	2	3,1%	2	3,1%
Прочее	2	3,1%	1	1,5%
Отсутствуют	43	66,2%	48	73,8%
Итого...	65	100%	65	100%

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 2

Сроки реализации документов стратегического планирования в муниципальных образованиях Московской обл., 2016–2017 гг.

Table 2

The implementation period of strategic planning documents in municipal entities of the Moscow oblast, 2016–2017

Название документов стратегического планирования	Сроки реализации							
	2016				2017			
	1–2 года	3–4 года	5–6 лет	7–10 лет и более	1–2 года	3–4 года	5–6 лет	7–10 лет и более
Стратегии	–	–	4	2	1	–	1	3
Комплексные программы	–	6	6	–	–	4	4	1
Планы стратегического развития	–	2	–	–	1	1	–	–
Прочее	–	–	2	–	–	–	1	–
Всего документов	–	8	12	2	2	5	6	4
Доли в общем числе	–	36%	55%	9%	12%	29%	35%	24%

Источник: авторская разработка

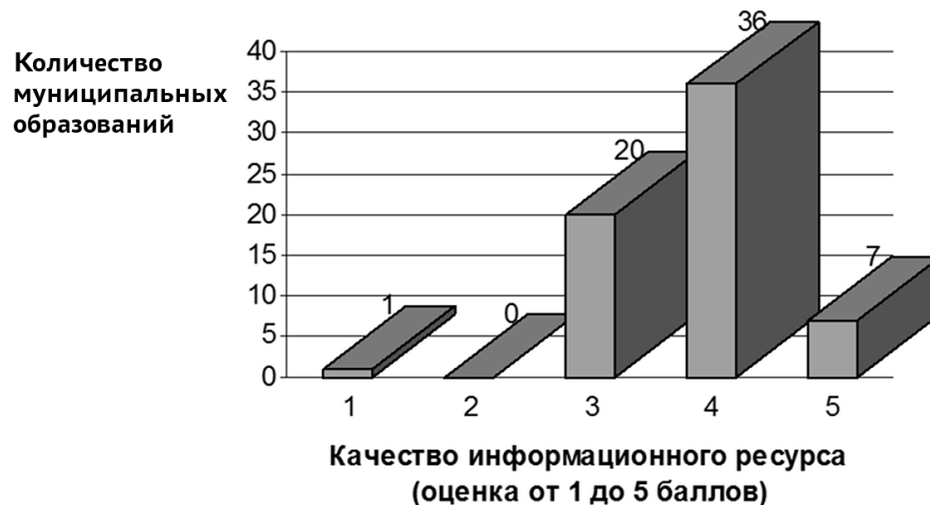
Source: Authoring

Рисунок 1

Оценка качества информационного ресурса муниципальных образований Московской области для целей стратегического планирования

Figure 1

Estimation of quality of information resource of municipal entities of the Moscow oblast for strategic planning



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Никитская Е.Ф., Валишвили М.А. Финансовые и организационно-экономические условия применения программно-целевого метода в контексте социально-экономического развития регионов // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2015. № 9. С. 27. URL: <http://uecs.ru/uecs-81-812015/item/3716-2015-9>
2. Ванчикова Е.Н., Архипова М.Ю. Социально-экономическое прогнозирование как функция регионального управления // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2015. № 3. С. 42–48. URL: http://journals.bsu.ru/content/files/articles/article_178.pdf
3. Галазова М.В. Стратегическое планирование на муниципальном и межмуниципальном уровне в рамках новой системы стратегического планирования в России // Экономические и гуманитарные науки. 2017. № 2. С. 65–73. URL: http://oreluniver.ru/public/file/archive/ecgum_2_2017-.pdf
4. Глушакова О.В., Вайсберг Я.А. О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление» // Сибирская финансовая школа. 2013. № 6. С. 3–9. URL: http://journal.safbd.ru/sites/default/files/articles/safbd-2013-6_3-9.pdf
5. Шестак О.И. Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте полномочий органов местного самоуправления // Политика и общество. 2015. № 5. С. 591–602. URL: <https://doi.org/10.7256/1812-8696.2015.5.15102>

6. Будаева К.В., Климанов В.В. Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 40. С. 52–63. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/evolyutsiya-razrabotki-i-soderzhaniya-dokumentov-regionalnogo-strategicheskogo-planirovaniya-v-rossii>
7. Дидык В.В., Емельянова Е.Е. Стратегическое управление развитием территорий: методические аспекты и практика российских городов // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2011. № 1. С. 47–54. URL: <http://www.iep.kolasc.net.ru/journal/files/Sever-i-Rynok-2011-1.pdf>
8. Жаравин Д.П., Ускова Т.В. Мониторинг условий проживания в г. Вологде // Проблемы развития территории. 2006. № 1. С. 23–28. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/monitoring-usloviy-prozhivaniya-v-g-vologde-1>
9. Гретченко А.И., Никулин Л.Ф., Одегов Ю.Г. Хаос как стратегическая основа «облачности» отечественного менеджмента // Наука и практика. № 4. 2014. С. 61–71. URL: [https://www.rea.ru/ru/org/managements/izdcentr/PublishingImages/Pages/archivenauka/%D0%96%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%BB%204\(16\).pdf](https://www.rea.ru/ru/org/managements/izdcentr/PublishingImages/Pages/archivenauka/%D0%96%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%BB%204(16).pdf)
10. Валентей С.Д. Экономика федеративных отношений и региональная политика // Пространственная экономика. 2009. № 4. С. 7–22. URL: http://spatial-economics.com/images/spatial-econimics/4_2009/valenty4_2009.pdf
11. Попова Г.Л. Налоговая нагрузка и налоговый потенциал региона: анализ взаимовлияния // Экономический анализ: теория и практика. 2017. Т. 16. Вып. 7. С. 1382–1396. URL: <https://doi.org/10.24891/ea.16.7.1382>
12. Валентей С.Д. Журнал «Федерализм» и «федерализм» в России // Федерализм. 2011. № 1. С. 7–18.
13. Лукьянова М.Н. и др. Стратегия перспективного развития местного самоуправления в России. М.: Креативная экономика, 2016. 196 с.
14. Березин И. О сходстве и различиях между маркетинговыми и социологическими опросами // Практический маркетинг. 2003. № 11. С. 2–4. URL: <https://www.marketologi.ru/publikatsii/stati/o-skhodstve-i-razlichijakh-mezhdu-marketingovymi-i-sotsiologicheskimi-oprosami/>
15. Мясникова Т.А. Стратегирование социально-экономического развития муниципальных образований: теория и практика российских регионов: монография. Воронеж: Научная книга, 2014. 186 с.
16. Слуцкий Е.Г. Стратегическое государственное планирование, или как написать Стратегию. СПб.: Петрополис, 2005. 141 с.
17. Константинович Д.А. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как организационно-правовая основа национальной системы стратегического управления // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2016. Т. 2. № 1. С. 30–38. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/federalnyy-zakon-o-strategicheskom-planirovanii-v-rossiyskoy-federatsii-kak-organizatsionno-pravovaya-osnova-natsionalnoy-sistemy>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

ASSESSMENT OF THE LEVEL OF STRATEGIC PLANNING AND EFFICIENCY OF STRATEGY IMPLEMENTATION IN MUNICIPAL ENTITIES: EVIDENCE FROM THE MOSCOW OBLAST

Marina N. LUK'YANOVA

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation
komilfot@mail.ru
ORCID: not available

Article history:

Received 29 August 2017
Received in revised form
11 December 2017
Accepted 10 January 2018
Available online
15 March 2018

JEL classification: O21, O38,
P41, P51, R11

Keywords: local self-government, strategic planning, innovation, regional policy, federal information system

Abstract

Importance This article generalizes the experience of development and implementation of municipal strategies and other strategic planning documents, and analyzes the obtained results.

Objectives The article aims to determine the structure and number of strategic planning documents, the duration of their implementation in the municipal entities of the Moscow oblast.

Methods For the study, I used the continuous sampling method, considering all urban and municipal districts of the Moscow oblast. As well, I used methods of grouping, quantitative and qualitative analyses, linguistic analysis, and semantic intelligence. The various legislative acts and theoretical works on regional policy, federalism, innovation, management, and organization theory form a methodological basis of the study.

Results The article shows that municipal entities are poorly involved in the system of State strategic planning. The diversity of policy names is indicative of the lack of a unified approach to its development. However, a satisfactory level of information resources indicates the possibility of establishing a unified information management system for strategic planning at the local level.

Conclusions and Relevance The article concludes of the necessity to involve the scientific community (universities) in the strategy development process. The results of the study can be used in developing recommendations for regional and federal authorities.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

Please cite this article as: Luk'yanova M.N. Assessment of the Level of Strategic Planning and Efficiency of Strategy Implementation in Municipal Entities: Evidence from the Moscow Oblast. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2018, vol. 16, iss. 3, pp. 456–471.
<https://doi.org/10.24891/re.16.3.456>

Acknowledgments

The article was supported by the Russian Foundation for Basic Research, project № 18-10-00986.

I would like to express my gratitude to all the experts for their significant and sound comments, which contributed to my becoming a scholar.

I express my personal gratitude to N.A. MOISEEV, Doctoral Candidate, and Professor L.A. ZHIGUN for their assistance in working with statistical data and moral support.

References

1. Nikitskaya E.F., Valishvili M.A. [Financial and organizational-economic conditions of application of the program-target method in the context of socio-economic development of regions]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyi nauchnyi zhurnal*, 2015, no. 9. (In Russ.) URL: <http://uecs.ru/uecs-81-812015/item/3716-2015-9>

2. Vanchikova E.N., Arkhipova M.Yu. [Socio-economic forecasting as a function of regional management]. *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika i menedzhment* = *Bulletin of Buryat State University. Economics and Management*, 2015, no. 3, pp. 42–48. URL: http://journals.bsu.ru/content/files/articles/article_178.pdf (In Russ.)
3. Galazova M.V. [Strategic planning at the municipal and inter-municipal level in the framework of the new strategic planning system in Russia]. *Ekonomicheskie i gumanitarnye nauki* = *Economic Science and Humanities*, 2017, no. 2, pp. 65–73. URL: http://oreluniver.ru/public/file/archive/ecgum_2_2017-.pdf (In Russ.)
4. Glushakova O.V., Vaisberg Ya.A. [On the essence, content and ratio of concepts "public administration", "social management", "public administration"]. *Sibirskaya finansovaya shkola* = *Siberian Financial School*, 2013, no. 6, pp. 3–9. URL: http://journal.safbd.ru/sites/default/files/articles/safbd-2013-6_3-9.pdf (In Russ.)
5. Shestak O.I. [Strategic planning in the Russian Federation in the context of the powers of local governments]. *Politika i obshchestvo* = *Politics and Society*, 2015, no. 5, pp. 591–602. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.7256/1812-8696.2015.5.15102>
6. Budaeva K.V., Klimanov V.V. [The evolution of the development and content of regional strategic planning documents in the Russian Federation]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* = *Regional Economics: Theory and Practice*, 2014, no. 40, pp. 52–63. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/evolyutsiya-razrabotki-i-soderzhaniya-dokumentov-regionalnogo-strategicheskogo-planirovaniya-v-rossii> (In Russ.)
7. Didyk V.V., Emel'yanova E.E. [Strategic management of territorial development: methodical aspects and practice of Russian municipalities]. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo porjadka* = *The North and the Market: Forming the Economic Order*, 2011, no. 1, pp. 47–54. URL: <http://www.iep.kolasc.net.ru/journal/files/Sever-i-Rynok-2011-1.pdf> (In Russ.)
8. Zharavin D.P., Uskova T.V. [Monitoring of living conditions in the city of Vologda]. *Problemy razvitiya territorii* = *Problems of Territory's Development*, 2006, no. 1, pp. 23–28. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/monitoring-usloviy-prozhivaniya-v-g-vologde-1> (In Russ.)
9. Gretchenko A.I., Nikulin L.F., Odegov Yu.G. [Chaos as a strategic basis for the "cloud" of national management]. *Nauka i praktika* = *Science and Practice*, 2014, no. 4, pp. 61–71. URL: [https://www.rea.ru/ru/org/managements/izdcentr/PublishingImages/Pages/archivenauka/%D0%96%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%BB%204\(16\).pdf](https://www.rea.ru/ru/org/managements/izdcentr/PublishingImages/Pages/archivenauka/%D0%96%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%BB%204(16).pdf) (In Russ.)
10. Valentei S.D. [Economics of federal relations and the regional policy]. *Prostranstvennaya ekonomika* = *Spatial Economics*, 2009, no. 4, pp. 7–22. URL: http://spatial-economics.com/images/spatial-economics/4_2009/valenty4_2009.pdf (In Russ.)
11. Popova G.L. [Tax burden and tax capacity of regions: An analysis of the interaction]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika* = *Economic Analysis: Theory and Practice*, 2017, no. 16, iss. 7, pp. 1382–1396. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.24891/ea.16.7.1382>
12. Valentei S.D. [The "Federalism" journal and "federalism" in Russia]. *Federalizm* = *Federalism*, 2011, no. 1, pp. 7–18. (In Russ.)
13. Luk'yanova M.N. et al. *Strategiya perspektivnogo razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii* [A strategy of prospective development of local self-government in Russia]. Moscow, Kreativnaya ekonomika Publ., 2016, 196 p.

14. Berezin I. [About the similarities and differences between marketing and sociological surveys]. *Prakticheskii marketing = Practical Marketing*, 2003, no. 11, pp. 2–4.
URL: <https://www.marketologi.ru/publikatsii/stati/o-skhodstve-i-razlichijakh-mezhdu-marketingovymi-i-sotsiologicheskimi-oprosami/> (In Russ.)
15. Myasnikova T.A. *Strategirovanie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy: teoriya i praktika rossiiskikh regionov: monografiya* [Strategizing of social and economic development of municipal entities: theory and practice of Russian regions: a monograph]. Voronezh, Nauchnaya kniga Publ., 2014, 186 p.
16. Slutskii E.G. *Strategicheskoe gosudarstvennoe planirovanie, ili kak napisat' Strategiyu* [Strategic State planning, or how to work out a Strategy]. St. Petersburg, Petropolis Publ., 2005, 141 p.
17. Konstantinovich D.A. [Federal law "On strategic planning in the Russian Federation" as an organizational-legal basis of the national System of strategic management]. *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva = Vestnik of Volzhsky University n. a. V.N. Tatischev*, 2016, vol. 2, iss. 1, pp. 30–38. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/federalnyy-zakon-o-strategicheskom-planirovanii-v-rossiyskoy-federatsii-kak-organizatsionno-pravovaya-osnova-natsionalnoy-sistemy> (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.