

**Савенкова И.В.**

**ХАРЧЕНКО К.В. МУНИЦИПАЛЬНОЕ  
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ:  
ОТ ТЕОРИИ К ТЕХНОЛОГИИ:  
УЧЕБ. ПОСОБИЕ. – БЕЛГОРОД:  
ОБЛ. ТИПОГРАФИЯ, 2009. – 304 С.**

Современное муниципальное управление, если стремиться поставить его на научную основу, уже не может обойтись без стратегического планирования. Сейчас во многих регионах, городах и поселках активно идет процесс разработки и реализации стратегических планов и программ развития, однако стратегии зачастую воспринимаются не как инструмент реализации социальных целей, а как административная необходимость («такой документ должен иметься») либо в качестве орудия большой политики.

Стратегическому планированию посвящен объемный раздел литературы, однако основная ее масса относится к коммерческой сфере<sup>1</sup>. В некоторых работах рассматриваются подходы к разработке региональных, муниципальных и корпоративных стратегий, хотя при этом авторам далеко не всегда удается выделить общие и особенные моменты стратегического планирования на различных уровнях управления<sup>2</sup>. Что касается собственно муниципалитета, заслуживает внимания монография новосибирских авторов<sup>3</sup>.

В настоящее время существует потребность в таких книгах о стратегическом планировании, в которых бы интегрировалась наука и практика, т.е. изложение теорий сочеталось бы с уяснением способов ее применения в конкретных социально-экономических условиях. Ответом на данную объективную потребность как раз и является учебное пособие К.В. Харченко «Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии».

Логика авторского изложения идет, с одной стороны, от науки к практике, когда рассматривается, например, практическая польза теорий П. Друкера, Д. Белла и др., а с другой – от практики к науке, когда развенчиваются бытующие

щие стереотипы («качество жизни», «устойчивое развитие», «общественное участие») и демонстрируются способы их преодоления.

В первых главах пособия автор последовательно раскрывает смысл понятий «стратегия» и «планирование», указывая на то, что идея создания стратегий перешла из военной науки в менеджмент, а затем уже в сферу публичного управления. Отсюда делается вывод о том, что муниципалитеты только выиграют от внедрения управленческих принципов, принятых в менеджменте. В первую очередь имеются в виду технологии управления по результатам и муниципальной услуги.

Автор стремится убедить читателей-практиков в том, что управление «по науке» не затрудняет, а напротив, упрощает понимание реальности.

В частности, в пособии четко различаются понятия «стратегический план» и «социальный проект», причем акцент делается на том, что муниципальной власти нужно особенно внимательно относиться к идее социальных проектов, поскольку это источник подлинного самоуправления. В самом деле, разработчик проекта сам ставит социально-значимую цель, делит ее на задачи, проецирует эти задачи на мероприятия и оценивает стоимость их выполнения. Контролирующий орган либо соглашается с предложенной схемой, поддерживая заявку, либо отдает предпочтение другому конкурсанту. При этом победители конкурса несут ответственность за качественное и своевременное выполнение обязательств. Такая модель взаимоотношений власти и общественности интерпретируется в рецензируемой книге как более гибкая, чем выполнение чиновниками своих функциональных обязанностей, и в большей мере отвечающая духу современности.

В пособии К.В. Харченко раскрывается взаимосвязь между муниципальным и иными уровнями стратегического планирования. В отношении федерального уровня освещаются стратегические инициативы и правовые условия разработки стратегии на местах, при этом акцент делается на недостаточности законодательной базы такого важного процесса. В частности, говорится об отсутствии понятия «стратегия» в Бюджетном кодексе РФ, что затрудняет финансирование деятельности такого рода. При освещении взаимодействия между региональным центром и регионом акцент делается на механизмах согласования стратегий.

Автор книги раскрывает взаимосвязь муниципалитета и с внутригородскими территориями, и с отдельными личностями. Любопытно, что инициатива граждан по улучшению условий проживания в своих домах и микрорайонах рассматривается в качестве важного стратегического ресурса территории (здесь же излагается уникальный опыт Белгорода по созданию Советов территорий).

Особое внимание практиков рекомендуется обратить на параграф, посвященный индивидуальным жизненным стратегиям. Представляется, что реализация данной идеи не только позволит повысить интерес граждан к муниципальному стратегическому планированию и поднять авторитет местной администрации, но и будет способствовать личностной самореализации граждан.

Специальная глава пособия посвящена аналитическому обеспечению стратегии, которым ни в коем случае нельзя пренебрегать. К сожалению, в готовых стратегических документах зачастую остается лишь беглое упоминание

о том, какие аналитические методы использовались при их разработке. В результате оказывается невозможным оценить адекватность задействованных методов и правильность применения процедур. Так, возникает подозрение, что SWOT-анализ очень часто ограничивается лишь выписыванием произвольно определяемых сильных и слабых сторон, возможностей и угроз развития города. При проведении сценарного анализа под сценарием понимаются целенаправленные действия властей, а не возможный ход естественного развития событий; контент-анализом называют анализ текста без соответствующей количественной обработки. Будем надеяться, что знакомство с пособием, а лучше еще и с дополнительной литературой, позволит правильно реализовать различные виды анализа и использовать полученные результаты при формулировании стратегических целей и задач.

Как и следовало ожидать, пособие не обходится без анализа стратегического документа. Автор заостряет внимание на таких вопросах, как отличие миссии города от цели, цели от задачи, задачи от мероприятия. Детально рассматриваются системы показателей. В частности, доказывается тождество понятий «показатель» и «индикатор», проводится водораздел между показателями сделанной работы и социального эффекта, выделяются особенности стратегического показателя по сравнению с показателем муниципальной статистики, оценка власти по качеству работы аппарата сопоставляется с оценкой по состоянию сфер жизнедеятельности.

К.В. Харченко не просто обобщает имеющиеся концепции и опыт стратегического планирования, но также в целом ряде случаев стремится показать читателям свои собственные подходы к решению задач стратегического планирования. К примеру, в разделе о показателях приводится авторское видение методологии оценки удовлетворенности населения различными сторонами жизнедеятельности, а также детально разработанная технология пошагового аудита стратегических показателей.

Повествование о том, каким должен быть стратегический документ, продолжает разговор об особенностях и подводных камнях стратегического планирования как процесса. Приводятся различные варианты структур администрации, ответственных за реализацию стратегии, а также излагается видение того, как встроить достижение стратегических целей в текущее планирование деятельности муниципальных служащих.

В рецензируемой книге доказывается, что успех реализации стратегии зависит от организации участия в этом процессе чиновников, экспертов и населения. Соответственно, возникает (и во многом решается) вопрос о том, как активизировать представителей данных социальных групп.

Автор пособия отмечает, что стратегия очень часто является лишь рамочным документом, а значит, чтобы не упустить из виду социальные цели, ее необходимо рассматривать в комплексе со всеми принятыми целевыми программами. Проблема состоит в том, что целевые программы, будучи элементом научного управления, зачастую составляются практиками без привлечения ученых, в результате чего они оказываются рассогласованными и малоэффективными. Следовательно, возникает необходимость в создании при администрации единого научного центра по координации целевых программ.

Еще один момент, о котором нельзя не упомянуть, – идея интеграции социально-экономических и пространственных стратегий. В самом деле, формальный подход к стратегическому планированию приводит к тому, что стратегия и генеральный план действуют разрозненно, тогда как учет пространственного фактора может положительно повлиять на решение социальных проблем. Вместе с тем мы бы рекомендовали автору технологизировать данную идею, предложить конкретные шаги, позволяющие интегрировать выше-названные документы.

К сожалению, в рецензируемом издании недостаточно освещены такие вопросы, как алгоритм составления прогноза развития территорий, формирование систем муниципальной статистики и социологии, организация информирования населения о стратегическом планировании, технологии командной работы по созданию стратегии.

Данная книга рассчитана на достаточно широкую, хотя и специфичную, читательскую аудиторию. Прежде всего она нужна студентам, обучающимся по специальности «государственное и муниципальное управление». К сожалению, приходится констатировать, что дисциплина «стратегическое планирование» пока еще не является обязательной, а принципы разработки основополагающих для муниципалитета документов порой не входят в перечень вопросов к государственному экзамену.

Не меньший интерес пособие может представлять и для муниципальных служащих, которые, как отмечает автор, должны не только выполнять функции, но и понимать цели деятельности, уметь представлять желаемое будущее своего города.

В целом можно сказать, что пособие К.В. Харченко – полезная книга, которая может помочь чиновникам в осмыслении и упорядочении своей работы, а муниципальным образованиям – в получении конкурентных преимуществ и в конечном счете улучшении социально-экономической ситуации.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Фляйшер К., Бенуссан Б. Стратегический и конкурентный анализ. Методы и средства конкурентного анализа в бизнесе. – М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2005. – 541 с.
- <sup>2</sup> Стратегическое планирование: Учеб. пособие / Под ред. А.Н. Петрова. 2-е изд. – СПб.: Знание, ГУЭФ, 2004; Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. – М.: Экономика, 2005. – 603 с.
- <sup>3</sup> Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: опыт, проблемы, рекомендации / И.С. Головкин, Т.В. Псарева, Е.В. Репина-Гаврикова, И.А. Назаренко. Под общ. ред. Т.В. Псаревой. – Новосибирск, 2006. – 544 с.