

ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

К.В. ХАРЧЕНКО

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ
ПЛАНИРОВАНИЕ:**

ОТ ТЕОРИИ К ТЕХНОЛОГИИ

Белгород 2009

ББК 65.29

X 22

Редакционный совет МУ «Институт муниципальных проблем»

*С.А. Боженов, С.Б. Булгаков, Н.С. Данакин, В.И. Иванчихин, И.Е. Ильичев,
В.Н. Коваль, И.В. Савенкова*

Рецензенты:

кандидат социологических наук, доц. *Л.М. Бакшеева*
заместитель главы администрации – руководитель аппарата администрации
г. Белгорода *С.А. Боженов*

Харченко К.В.

X 22

Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии: Учеб. пособие. – Белгород: Обл. типография, 2009. – 304 с.

Пособие представляет собой синтез теоретического и практического материала по методологии и методике муниципального стратегического планирования. Рассматриваются вопросы аналитического и организационного обеспечения разработки стратегии, согласования процессов социально-экономического и территориального планирования, дается поэлементный анализ стратегического документа, раскрываются технологии сценарного анализа, пошагового аудита стратегических показателей и логико-содержательного анализа целевых программ.

Для государственных и муниципальных служащих, менеджеров агентств по стратегическому планированию, консультантов по управлению, студентов вузов, обучающихся по специальностям “Государственное и муниципальное управление”, “Экономика и управление на предприятии (в городском хозяйстве)”, “Менеджмент организации”, аспирантов специальностей “Социология управления” и “Экономика и управление народным хозяйством”, магистрантов, специалистов в области социологии, экономики и менеджмента.

ББК 65.29

ISBN 978-5-86295-213-1

© К.В. Харченко, 2009

© ЗАО «Белгородская областная типография»

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
ТЕМА 1. СТРАТЕГИЯ КАК КОНСТРУИРОВАНИЕ БУДУЩЕГО: АРМИЯ, КОРПОРАЦИЯ И ТЕРРИТОРИЯ	
1.1. <i>Понятие стратегии в военной науке</i>	<i>11</i>
1.2. <i>Стратегия на службе менеджмента</i>	<i>13</i>
1.3. <i>Опыт бизнес-корпораций для муниципального управления.....</i>	<i>16</i>
ТЕМА 2. ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ВИД УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
2.1. <i>Предвидение и прогнозирование – условия влияния на будущее.....</i>	<i>22</i>
2.2. <i>Планирование и его место в управленческом цикле.....</i>	<i>25</i>
2.3. <i>Социальное проектирование</i>	<i>29</i>
ТЕМА 3. ИСТОРИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	
3.1. <i>Возникновение планирования.....</i>	<i>35</i>
3.2. <i>Система планирования в советской экономике</i>	<i>37</i>
3.3. <i>Судьба территориального планирования</i>	<i>40</i>
<i>в России 90-х гг. XX в.</i>	<i>40</i>
ТЕМА 4. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	
4.1. <i>Значение науки для управленческой практики.....</i>	<i>44</i>
4.2. <i>Теория и практика менеджмента Питера Друкера</i>	<i>46</i>
4.3. <i>Теория постиндустриального общества Даниэля Белла.....</i>	<i>49</i>
4.4. <i>Теория информационного общества Мануэля Кастельса</i>	<i>52</i>
4.5. <i>«Креативный город» Чарльза Лэндри.....</i>	<i>57</i>
ТЕМА 5. ДЕКОМПОЗИЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ОРИЕНТИРОВ	
5.1. <i>Устойчивое развитие.....</i>	<i>61</i>
5.2. <i>Качество жизни.....</i>	<i>65</i>
ТЕМА 6. ВЗАИМОСВЯЗЬ УРОВНЕЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	
6.1. <i>Роль федерального центра в стратегическом планировании развития муниципальных образований</i>	<i>71</i>
6.2. <i>Правовое поле разработки муниципальных стратегий.....</i>	<i>75</i>
6.3. <i>Муниципальные стратегии в контексте развития региона.....</i>	<i>78</i>
6.4. <i>Внутригородские территории – потенциал стратегического развития города</i>	<i>86</i>
6.5. <i>Жизненные стратегии граждан.....</i>	<i>94</i>
ТЕМА 7. АНАЛИТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	
7.1. <i>Основы аналитической деятельности.....</i>	<i>111</i>
7.2. <i>SWOT-анализ.....</i>	<i>114</i>
7.3. <i>Сценарный анализ</i>	<i>118</i>

ТЕМА 8. СТРУКТУРА СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА

- 8.1. МИССИЯ ГОРОДА КАК ЭЛЕМЕНТ МУНИЦИПАЛЬНОГО БРЕНДИНГА 124
- 8.2. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ 130
- 8.3. МЕРОПРИЯТИЯ, ИСПОЛНИТЕЛИ И РЕСУРСЫ 138

ТЕМА 9. ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ СТРАТЕГИИ

- 9.1. ОПЫТ РАЗРАБОТКИ СИСТЕМ ПОКАЗАТЕЛЕЙ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ 145
- 9.2. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ. КЛАССИФИКАЦИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ 150
- 9.3. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЛАСТИ И ЕЕ ПРОЕКЦИЯ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ 156
- 9.4. ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНИВАНИЯ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ 161
- 9.5. ПРОБЛЕМЫ НОМЕНКЛАТУРЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ 166
- 9.6. ТЕХНОЛОГИЯ ПОШАГОВОГО АУДИТА СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ 171

ТЕМА 10. ОРГАНИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

- 10.1. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ 179
- 10.2. ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ РЕАЛИЗАЦИЕЙ СТРАТЕГИИ И ТЕКУЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА 183
- 10.3. КАДРОВЫЕ ВОПРОСЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ 193
- 10.4. НАУЧНОЕ РУКОВОДСТВО СТРАТЕГИЧЕСКИМ ПЛАНИРОВАНИЕМ. ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ЭКСПЕРТАМИ 197
- 10.5. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ 202

ТЕМА 11. ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ПРОДОЛЖЕНИЕ СТРАТЕГИИ

- 11.1. ПОНЯТИЕ И ТИПОЛОГИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ 210
- 11.2. ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ 214
- 11.3. ЛОГИКО-СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ 218
- 11.4. ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ 228

ТЕМА 12. ПРОСТРАНСТВЕННЫЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

- 12.1. ПРОБЛЕМЫ СОГЛАСОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ И АРХИТЕКТУРНО-ПЛАНИРОВОЧНЫХ ДОКУМЕНТОВ 235
- 12.2. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ 247
- 12.3. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ ПРОСТРАНСТВ 259

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА 268**ПЛАНЫ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ 272****ПРИЛОЖЕНИЯ 275**

Вступительное слово



Пособие, которое Вы держите в руках, помимо ценных теоретических выкладок, отражает опыт городской администрации в сфере разработки и реализации Стратегии развития г. Белгорода до 2025 г., касаясь вопросов организационного и аналитического обеспечения данного вида деятельности, структуры стратегического документа и т.д. Эта книга написана в момент, когда завершается первый этап стратегического планирования и за ним следует второй, менее изученный и проработанный в отечественной литературе. Наша стратегия рассчитана до 2025 года, но план конкретных действий составляется на значительно меньший срок. Первый такой план разработан до 2011 г., соответственно, его действие вскоре закончится и встанет вопрос о том, как грамотно поставить цели, задачи и мероприятия второго этапа. Как раз в этом и должно помочь настоящее пособие.

Хотя книга посвящена стратегическому планированию, рекомендую обратить внимание на то, что деятельность в данной сфере рассматривается как органичная часть текущего муниципального управления – в самом деле, именно при таком подходе можно обеспечить достижение и закрепление запланированных результатов. При этом автор не ограничивается констатацией того, что стратегия и муниципальная практика должны быть взаимосвязаны, а предлагает соответствующие технологии: управления на основе муниципальных услуг, взаимного согласования стратегии и генерального плана, содействия гражданам в разработке их жизненных стратегий.

Автор пособия стремится показать, что в настоящее время эффективное муниципальное управление немислимо без прочного научного фундамента: наука позволяет, с одной стороны, превращать готовые идеи и теории в работающие у нас технологии, а с другой, аккумулировать свой позитивный опыт и делать его доступным для других муниципальных образований.

Надеюсь, что данное пособие, несмотря на некоторую академичность, будет востребовано в среде профессиональных управленцев как практическое руководство по достижению нашей главной цели – повышения качества жизни населения.

***Потрясаев В.Н.,
глава администрации г. Белгорода,
кандидат социологических наук***

Предисловие



Как отметил в своем вступительном слове глава администрации г. Белгорода В.Н. Потрясаев, в нашем городе близится к завершению первый этап стратегического планирования и в связи с этим возникает необходимость разработать очередной план действий на качественно новом уровне, учитывая как собственный опыт, так и актуальные наработки в области теории управления. Основным условием успешной реализации стратегии мы видим не только сам грамотно составленный документ, но и подготовленность тех, кто будет его выполнять – в первую очередь это муниципальные служащие.

В рамках целевой программы «Муниципальные кадры» на 2009-2011 гг. нами был принят комплекс мер, необходимых для того, чтобы управленцы-практики осмысленно подходили к процессам разработки, корректировки и реализации стратегических документов.

Традиционной для всех белгородских муниципальных управленцев является ежемесячная учеба, которая с 2009 г. дополняется семинарами для руководителей высшего звена. Кстати, на этих семинарах прошли апробацию отдельные главы настоящего пособия.

Чтобы обучение служащих было эффективным, аудиторные занятия должны сопровождаться самостоятельной работой, для чего требуются учебные материалы. В данном случае мы сделали акцент не на закупке готовых книг, а на стимулировании создания такой литературы, в которой теоретические вопросы рассматривались бы с учетом белгородского опыта, а также с позиции перспектив применения в конкретных условиях нашего города. Представляется, что данному требованию как раз и соответствует предлагаемое пособие. Главное, чему должен научиться управленец-практик, познакомившись с этой и другими подобными работами, – подходить к своей служебной деятельности так, чтобы, выполняя функции, он тем самым решал социально-значимые задачи и вносил осязаемый вклад в достижение общей цели на благо нашего города.

Боженев С.А.,
заместитель главы администрации –
руководитель аппарата
администрации г. Белгорода,
директор МУ «Институт муниципальных проблем»

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее пособие посвящено муниципальному стратегическому планированию как особому виду управленческой деятельности – непродуктивному и затратному при формальном подходе к делу, но крайне полезному при рациональной организации всех необходимых процессов.

На сегодняшний день разработка стратегий, ведущаяся во множестве муниципальных образований, происходит лавинообразно и во многом стихийно – сказывается недостаточность нормативной базы. Без руководящей и направляющей силы Центра, хотя в отдельных случаях и вызывают инновационные подходы, довольно часто проявляется ошибочное понимание того, зачем, собственно, нужна стратегия и какой смысл несут в себе ее элементы.

Не имея единого шаблона, планировщики нередко занимаются копированием материала из готовых стратегий, в результате чего, конечно, появляется внешне красивый документ, однако стратегия в таком случае остается безжизненной и никак не отражается на ситуации в муниципальном образовании. Аналогичная ситуация возникает, когда местная администрация полностью устраняется от процесса планирования, поручая всю работу сторонним организациям.

Итак, ***цель данного пособия – помочь руководству муниципальных образований превратить уже разработанные и проектируемые стратегии в действенный управленческий инструмент.*** Задача-минимум состоит в том, чтобы сформировать у заказчиков стратегий умение разбираться в работе внешних исполнителей, тогда как задача-максимум – обучить самих служащих основам стратегического планирования.

Подзаголовок книги – «от теории к технологии» – говорит о том, что основы стратегического планирования излагаются в двух ипостасях. Слово «теория» далеко не всегда означает скучные и абстрактные научные выкладки. К сожалению, среди управленцев-практиков можно услышать сентенцию: «*Нам наука не нужна, у нас конкретные проблемы,*

мы их и решаем!». Наше пособие доказывает ошибочность подобных суждений. Даже самая тривиальная функция муниципалитета – организация уборки мусора – в условиях научного сопровождения превращается в технологию управления отходами, от которой можно получить значимый экономический и экологический эффект.

Управление по науке начинается с упорядочения категорий, которыми мыслят те, кто принимает и исполняет решения. В обыденных ситуациях велика вероятность неосмысленного, стереотипного повторения модных понятий – в результате *качество жизни* становится современным аналогом коммунизма, *привлечение инвестиций* воспринимается однозначно положительно, а под *стратегическим управлением* понимается текущее управление, подкрашенное ссылками на важные документы.

Соответственно, мы стремимся, во-первых, разъяснить смысл каждого этапа процесса стратегического планирования (*прогнозирование, аналитическое обеспечение, подготовка кадров, привлечение экспертов, организация работ, общественное участие и т.д.*), а во-вторых, показать специфику каждого элемента собственно стратегии, чтобы *миссия* не была похожа на *цель*, *цель* – на *задачу*, а *показатель* не смешивался с *ожидаемым результатом*.

Осмысленная теория становится вдвое полезнее для управления, когда служит базой для построения технологии. В настоящем пособии рассматриваются как общеизвестные технологии, например, *SWOT-анализ*, так и авторские, в частности, *разработка жизненных стратегий граждан, логико-содержательный анализ целевых программ, пошаговый аудит стратегических показателей*. Многие предлагаемые технологии не просто обоснованы, но и снабжены методическим инструментарием, который приводится в Приложении.

Хотя пособие посвящено стратегическому планированию, очевидно, что оно было бы неполным без выхода на повседневную деятельность муниципалитета. Отсюда возникает необходимость рассмотреть проблему *встраивания стратегических задач в текущую работу служащих*, а также иные составляющие стратегического управления: *перевод ряда*

функций в формат муниципальной услуги, усиление роли конкурсов социальных проектов, повышение статуса внутригородских территорий, организация работы экспертов, социологические мониторинги.

Чтобы стратегическое планирование проникало во все аспекты жизнедеятельности, собственно стратегия должна быть дополнена *целевыми программами*, особенностям разработки которых посвящена отдельная глава пособия. При этом особый акцент сделан на так называемых «инструментах», за счет которых можно превратить программу из политического лозунга в реальный управленческий механизм.

Наконец, полноценная реализация муниципальной стратегии представляется нам *немыслимой без ее проекции на пространство муниципального образования*. Отсюда возникает необходимость предложить способы взаимного согласования стратегии и генерального плана, наметить механизмы управления агломерацией, определить перспективы развития городских пространств.

Пособие ориентировано на следующую **целевую аудиторию**:

1) муниципальные служащие в рамках программ дополнительного образования, а также в порядке самостоятельного обучения;

2) менеджеры агентств по стратегическому планированию;

3) студенты специальностей 061000 «Государственное и муниципальное управление» (основной контингент), а также 080502 «Экономика и управление на предприятии (в городском хозяйстве)», 061100 «Менеджмент организации»;

4) магистранты соответствующего профиля;

5) аспиранты специальностей 22.00.08 – «Социология управления», 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством»;

6) государственные служащие;

7) преподаватели вузов, научные работники.

Два последних пункта требуют пояснения. В этой книге представлено видение стратегического планирования в масштабе города – регионального центра. Именно с таких

позиций приводятся рекомендации и примеры из практики. Вместе с тем, на наш взгляд, общие принципы разработки *региональных* стратегий и программ большей частью сходны с описанными в настоящем пособии. Имеются в виду такие аспекты, как теория, ключевые понятия, аналитические и организационные процедуры, структурные элементы стратегических документов. Следовательно, пособие может быть полезно и государственным служащим – как разработчикам региональных стратегий, так и тем, кто связан с организацией перспективного планирования в городах и районах субъектов Федерации.

Хотя жанр книги обозначен как учебное пособие, можно надеяться, что оно будет представлять определенный интерес и в *научных* кругах. При изложении теоретического материала мы стремились следовать основному принципу научного изложения – отделять «свой» текст от «чужого». Соответственно, заимствованные положения в большинстве случаев снабжены ссылками на источник, а выводы автора стилистически маркированы.

Автор благодарит главу администрации г. Белгорода *В.Н. Потрясаева*, заместителя главы администрации – руководителя аппарата администрации г. Белгорода *С.А. Боженова*, ректора Белгородского государственного университета проф. *Л.Я. Дятченко*, заведующего кафедрой социальных технологий БелГУ проф. *В.П. Бабинцева*, а также президента Международной академии инновационных социальных технологий проф. *В.И. Патрушева* за предоставленные возможности получения новых знаний и ценные идеи, позволившие улучшить и обогатить эту книгу.