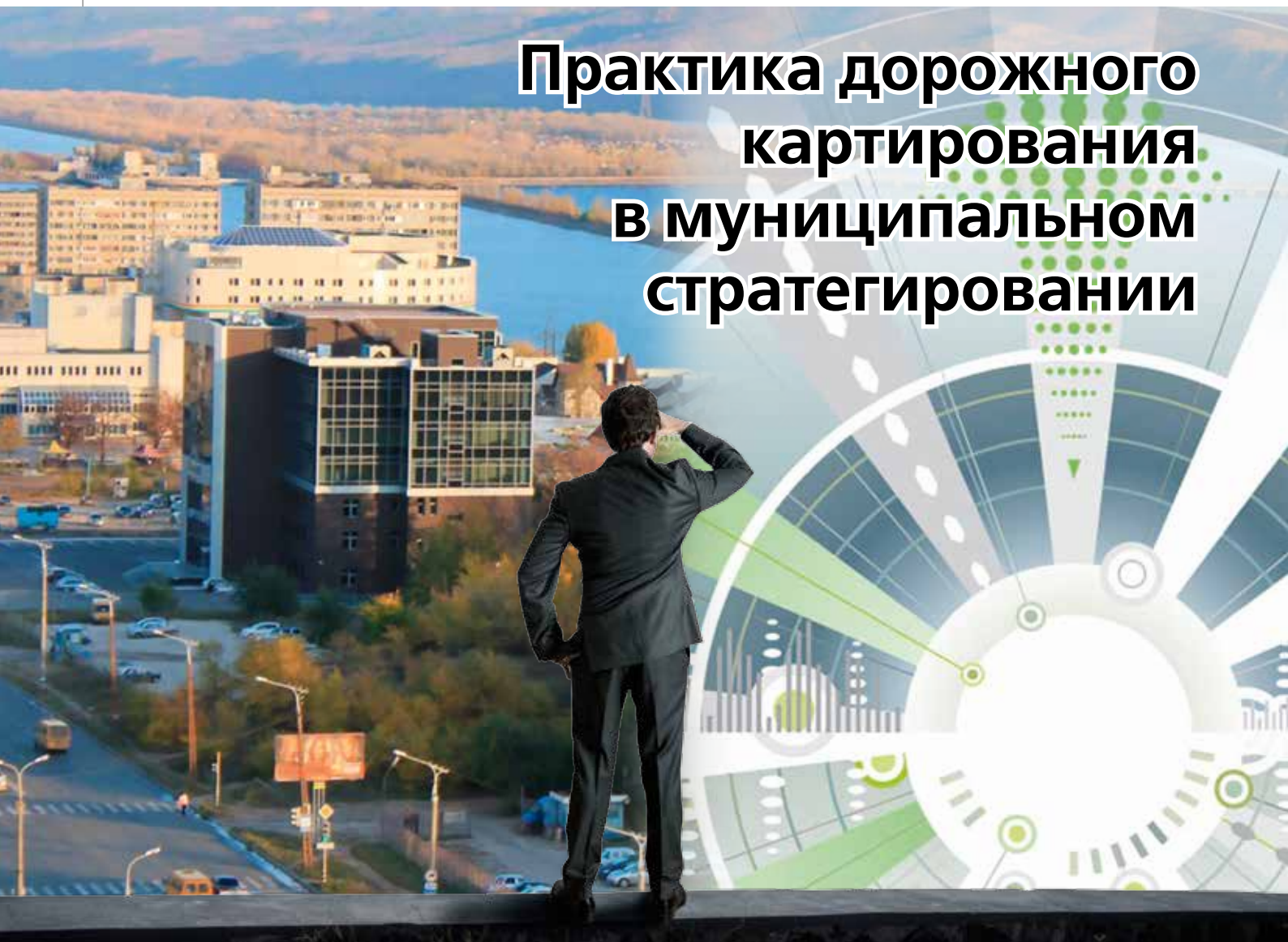


Практика дорожного картоирования в муниципальном стратегировании



УДК 352+338.984

Практика стратегического планирования в муниципальных районах Российской Федерации на основе методов технологии форсайта, в том числе дорожного картоирования, в настоящее время не распространена. В статье представлена методология разработки дорожной карты стратегии социально-экономического развития муниципального района Ставропольский Самарской области на примере ее фрагмента с учетом подхода к рассмотрению муниципального образования как сложной четырехаспектной системы.

Ключевые слова

Дорожная карта, стратегическое планирование, форсайт, муниципальное имущество.

Автор

Евдокимов Николай Николаевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры региональной экономики, государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Самарский государственный экономический университет».

Территориальное стратегическое планирование в Российской Федерации развивается неравномерно как в пространственном аспекте, так и по уровням публичной власти. Наименее распространена практика стратегирования социально-экономического развития в муниципальных образованиях, в первую очередь поселениях, а также в муниципальных районах. Более того, имеющиеся стратегии часто отличаются невысоким качеством, что является следствием низкой эффективности процедур их генерации и обуславливает их нежизнеспособность. Такие стратегии, как правило, не используются в практике муниципального управления, хотя формально являются действующими.

Одним из важных вопросов в связи с этим выступает разработка стратегий социально-экономического развития муниципальных образований на основе актуальных, доказавших свою практическую эффективность технологий, позволяющих создать качественный продукт независимо от конкретного объекта стратегирования. Безусловно, в первую очередь заслуживает внимания технология форсайта и составляющие ее отдельные инструменты.

Современное состояние муниципального дорожного картирования в РФ

Форсайт в России стремительно набирает популярность в сис-

теме государственного и муниципального управления. При всех сложностях процедур форсайта интерес к ним со стороны администраций муниципальных образований, в том числе так называемых сельских, возрастает. Более того, опыт деятельности в данном направлении показывает, что представители местных сообществ, в частности депутаты представительных и работники исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, готовы к реализации форсайт-проектов на территории и в целом воспринимают их позитивно.

В качестве примера можно привести проект, осуществленный в Кинель-Черкасском районе Са-



марской области [1]. В ходе его реализации стал очевиден значительный потенциал стейкхолдеров развития территории в области стратегического планирования на основе применения методов форсайта, в том числе экспертных панелей, моделирования, мозговой атаки и в первую очередь дорожного картирования.

В отечественных научных публикациях дается ряд определенных терминов «дорожная карта». В общем виде под дорожной картой понимается пошаговый сценарий развития определенного объекта, а сам процесс форми-

ры будущего периода и сформировать векторы развития объекта планирования, визуализированные собственно в дорожной карте.

Дорожное картирование на текущий момент времени не является широко распространенным в отечественной практике инструментом разработки стратегий муниципальных образований, особенно поселений и муниципальных районов. Если провести анализ результатов поисковых запросов, то ТОП-100 естественной выдачи крупнейших поисковых систем рунета по ключевым словам «до-

Представители местных сообществ готовы к реализации форсайт-проектов на территории и в целом воспринимают их позитивно.

рования дорожных карт получил название дорожного картирования [2].

Часто в определении термина используется слово «наглядность», а также указывается на наличие узлов и линий связи между ними. Узлы в данном случае обозначают этапы развития объекта либо моменты принятия стратегических решений, а линии характеризуют те ресурсы, которые необходимы для перевода объекта в заданное состояние.

Важно в методологическом плане, что не любой пошаговый сценарий развития объекта может считаться дорожной картой. Нельзя не согласиться с позицией В.П. Третьяка [3], согласно которой дорожная карта обязательно должна базироваться на технологии форсайта. Только проведенный в соответствии с определенными методологически обоснованными процедурами форсайт позволяет определить горизонт предвидения, уловить «слабые сигнала»

будущего периода и сформировать векторы развития объекта планирования, визуализированные собственно в дорожной карте. Дорожное картирование на текущий момент времени не является широко распространенным в отечественной практике инструментом разработки стратегий муниципальных образований, особенно поселений и муниципальных районов. Если провести анализ результатов поисковых запросов, то ТОП-100 естественной выдачи крупнейших поисковых систем рунета по ключевым словам «дорожная карта муниципального образования» образуют документы, охватывающие определенные направления социально-экономического развития муниципалитетов России, например культура, снижение административных барьеров развития местного предпринимательства, обеспечение благоприятного инвестиционного климата и т.д. Практически все документы датированы 2013–2014 гг. и являются краткосрочными и среднесрочными. Таким образом, в отечественной практике стратегирования на муниципальном уровне управления методология формирования дорожных карт комплексного социально-экономического развития территорий на горизонте в 10–15 и более лет еще не сложилась. Разработчики стратегий получают достаточно широкий простор для творчества в данной области с учетом существующих концептуальных требований к формированию дорожных карт, инвариантных для любого объекта.

Предпосылки разработки дорожной карты Ставропольского района Самарской области

В 2013–2014 гг. автор в составе группы разработчиков участвовал в создании стратегии социально-экономического развития муниципального района Ставропольский по заказу органов местного самоуправления. Данный район является вторым по совокупному социально-экономическому потенциалу и численности жителей в регионе, его административный центр располагается в городе Тольятти (который в состав района не входит, образуя одноименный городской округ).

В основу процесса стратегирования была положена идея форсайт-проекта, которая пронизывала все стадии разработки стратегии. Подтверждением тому, что в муниципальном образовании в целом удалось реализовать форсайт, являются следующие результаты.

Во-первых, был сформирован состав активных участников форсайт-проекта, которые на принципах консенсуса смогли сгенерировать его поле. При преобладании депутатов и работников представительного органа района, а также чиновников местной администрации в форсайте активно участвовали представители бизнеса, общественных организаций и прочие заинтересованные лица.

Во-вторых, в ходе работы было осуществлено предвидение социально-экономического развития территории, в том числе предприняты попытки уловить «слабые сигналы» на горизонте стратегирования. Это в свою очередь позволило создать альтернативные сценарии развития объекта планирования, обозначить узловые точки и границы параметров принятия реше-

ний, задающих вектор будущего движения муниципального образования.

В-третьих, был выбран долгосрочный горизонт планирования — до 2025 г., что предполагает смену как минимум одного, а скорее двух поколений активных субъектов форсайта, исходя из сроков, на которые избираются глава района и местные депутаты. Направление развития территории в соответствии с выбранными ориентирами не должно принципиально трансформироваться в зависимости от смены местной элиты.

Реализованный в муниципальном районе Ставропольский форсайт на основании совокупности критериев [3] можно классифицировать как социально-экономический территориальный (муниципальный) на основе инициативы сверху. Подобным же образом следу-

ет характеризовать и дорожную карту, созданную на основе форсайта и включенную в стратегию района.

Методологическая база формирования и визуального представления дорожной карты Ставропольского муниципального района разрабатывалась непосредственно в ходе процесса стратегирования с учетом специфики концептуального подхода, взятого за основу при генерации стратегии.

Важной особенностью в связи с этим является рассмотрение муниципального образования как сложной системы, образованной пересечением четырех ключевых аспектов. Как объект стратегирования муниципальное образование понимается в качестве социума, предпринимателя, среды обитания и института местного самоуправления. В ходе разработки стратегии, начиная со стадии формирования рабочих групп и проведения аналитических процедур, данный подход определяет организацию форсайта территории и значительно влияет на его

промежуточные и конечные результаты.

Автор статьи был научным консультантом рабочей группы по направлению «Ставропольский район как институт местного самоуправления». Результатом работы групп в рамках разработки стратегии в том числе должны были быть дорожные карты(-а), которые затем предполагалось объединить в одну общую. Реализованный в нашей группе вариант построения и визуализации дорожной карты был положен в основу формирования всей системы карт муниципального района Ставропольский.

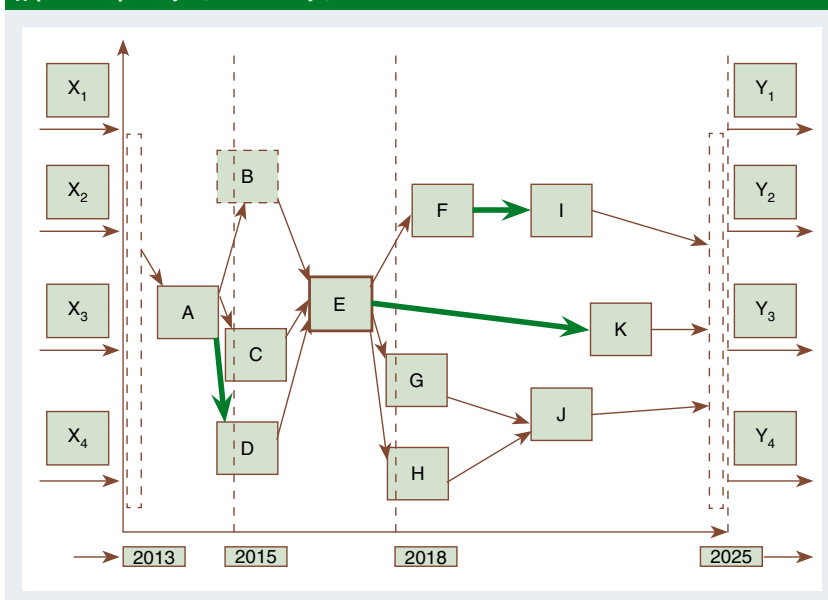
Для упрощения понимания и наглядного представления дорожной карты по упомянутому направлению в его составе были выделены три блока: «Организационно-правовые основы местного самоуправления», «Финансовые основы местного самоуправления» и «Муниципальное имущество». Более того, такое деление направления было осуществлено еще на стадии проведения анализа объекта по заданному аспекту развития, что было обусловлено составом экспертов и поставленными руководителями проекта задачами. Все три карты были составлены нами по одним и тем же принципам, поэтому в качестве иллюстрации рассмотрим одну из них — «Муниципальное имущество» (см. рисунок).

Методологические основы разработки дорожной карты

Дорожное картирование как процедура стратегического планирования связывает настоящее и будущее объекта. Понимание настоящего является результатом аналитического этапа разработки стратегии, обобщаемым в различных формах, например в матрице SWOT в части сильных и слабых сторон. Будущее в первую очередь определяется видением и генеральной



Дорожная карта «Муниципальное имущество»



целью развития муниципально-образовательного образования, оно ориентирует нас на те результаты, которые должны быть достигнуты на горизонте планирования.

Таким образом, вводные факторы выявляются на аналитическом этапе форсайт-проекта посредством специальных инструментов, которые были реализованы в Ставропольском районе, — экспертные панели, анкетирование, «мозговые атаки» и т.д. Результирующие факторы дорожной карты связаны с процедурой целеполагания, которая сопровождалась деловыми играми, анкетированием, интервьюированием и прочими мероприятиями. Например, процесс разработки миссии и генеральной цели, целей по направлениям в рамках стратегии социально-экономического развития муниципального района Ставропольский на период до 2025 г. осуществлялся при активном участии экспертов групп — депутатов, чиновников, бизнесменов, «общественников». Так, разработке системы стратегических ориентиров развития территории предшествовало выездное мероприятие, в ходе которого

было проведено очное анкетирование, включающее в себя как открытые, так и закрытые вопросы респондентам. В том числе был задан вопрос относительно ключевых характеристик территории. Среди наиболее популярных ответов были природно-рекреационное богатство, привлекательность для бизнеса, миграционная привлекательность. Другой вопрос обозначил наиболее применимые к Ставропольскому району эпитеты: финансово самостоятельный, конкурентоспособный, открытый для партнерства, передовой.

Мнения участников форсайт-проекта были учтены разработчиками стратегии при формулировании ориентиров на всех уровнях дерева целей, что хорошо иллюстрируется конечными формулировками.

Миссия: «Ставропольский район — территория позитивных перемен, раскрывающая потенциалы партнерства конкурентоспособного бизнеса и развития успешного местного сообщества, сочетающая уникальный природно-рекреационный комплекс Жигулевских гор и высо-

котехнологичный транспортно-логистический каркас Самарско-Тольяттинской агломерации».

Генеральная цель: «Устойчивое социально-экономическое развитие муниципального района на основе эффективных технологий использования агломерационного пространства, обеспечивающее высокое качество жизни населения».

Цель по направлению «Институт местного самоуправления»: «Передовой, финансово самостоятельный институт местного самоуправления Самарской области, сочетающий лучшие практики муниципального менеджмента с активным вовлечением местного сообщества в процесс управления территорией».

Также рабочие группы по направлениям в формате деловой игры создавали свои дорожные карты, элементы которых затем вошли в состав последнего варианта системы карт. Например, для анализируемой в статье дорожной карты это предложения по внедрению энергосберегающих технологий в муниципальном секторе экономики, повышение его инвестиционной привлекательности и т.д. Сами по себе предложенные к защите в рамках деловой игры дорожные карты нельзя было считать в достаточной мере качественными с точки зрения методики их построения, однако многие идеи, отраженные в них, несомненно, повысили качество процедуры дорожного картирования и стратегии социально-экономического развития Ставропольского муниципального района в целом. Таким образом, наполнение поля дорожных карт от настоящего момента до результирующих факторов будущего также происходило в формате активного взаимодействия с участниками форсайт-проекта.

Описание дорожной карты «Муниципальное имущество»

Рассмотрим логику построения и состав дорожной карты, представленной на *рисунке*. В левой его части отображены вводные — X-факторы. Это те критически важные области в рамках направления, которые в настоящий момент можно охарактеризовать как слабые стороны. Среди них:

1) отсутствие системного стратегического подхода к управлению имуществом комплексом, в том числе декларативность принципов экономической и социальной эффективности управления муниципальным имуществом;

2) недостаточное использование современных управленческих и инженерных технологий в управлении муниципальным имуществом, в том числе программного инструмента, концессий, электронных реестров и автоматизированных систем, ресурсосберегающих технологий и пр.;

3) малая относительная величина и одностороннее развитие муниципального сектора хозяйства района, ограничивающие органы местного самоуправления в проведении активной социально-экономической политики;

4) низкая инвестиционная привлекательность и слабый приватизационный потенциал объектов муниципальной собственности, высокая зависимость капиталовложений от средств федерального и регионального бюджетов.

На основе реализации процедуры целеполагания и построения дерева целей социально-экономического развития Ставропольского района были конкретизированы в рамках направления «Муниципальное имущество» результирующие — Y-факторы. Это те ключевые цели, которые должны быть

достигнуты в ходе реализации дорожной карты, а именно:

1) системный стратегически ориентированный механизм управления муниципальным имуществом, базирующийся на идее максимизации социального и экономического эффекта от его использования;

2) обеспеченность населения высококачественными конкурентоспособными муниципальными услугами в рамках вопросов местного значения;

3) доходность муниципального сектора экономики, в том числе муниципальных предприятий;

4) инновационность управленческих и инженерных решений при управлении муниципальным имуществом.

Поле дорожной карты образуют блоки и линии связи между ними. Блоками А — К обозначены промежуточные результа-

экономики Ставропольского района Самарской области на 2016–2025 годы»;

6) F — инвестиционно привлекательный муниципальный сектор экономики района;

7) G — оптимальная с точки зрения социального и экономического эффекта структура муниципальных предприятий и учреждений в разрезе организационно-правовых форм хозяйствования;

8) H — высокая технологичность муниципального сектора экономики;

9) I — сектор концессионных структур по оказанию муниципальных услуг в рамках закрепленных полномочий;

10) J — сектор доходных социально ориентированных муниципальных предприятий;

11) K — местное сообщество как активный участник процесса управления муниципальным имуществом.

Дорожное картирование как процедура стратегического планирования связывает настоящее и будущее объекта.

ты (цели), достигаемые к определенному моменту времени на горизонте картирования:

1) А — полный актуальный реестр объектов муниципального имущества, в том числе земельных участков;

2) В — структурированная, приведенная в соответствие с требованиями законодательства, разработанной стратегией, а также обеспечивающая поддержку реализации мегапроекта, система нормативно-правовых актов управления муниципальным имуществом;

3) С — система индикаторов социально-экономической эффективности управления муниципальным имуществом;

4) D — электронная система мониторинга состояния объектов муниципальной собственности;

5) E — Программа «Развитие муниципального сектора

На *рисунке* блок В выделен пунктирной линией. В рамках стратегии социально-экономического развития муниципального района Ставропольский на период до 2025 г. предполагается реализовать мегапроект (флагманский проект), суть которого состоит в развитии комплексной жилищной застройки определенной территории района на принципах гринфилдинга. Мегапроект затрагивает все аспекты жизни муниципального образования, в первую очередь рассматриваемого как среда обитания. Пунктиром в данной карте и остальных обозначены блоки, непосредственно связанные с флагманским проектом, который, таким образом, «пронизывает» всю стратегию, генерируя новое качество развития территории.

Особенностью дорожной карты является ожидание переноса ме-

ханизма госпрограмм на муниципальный уровень управления в 2015–2017 гг. Блок Е, выделенный жирными чертами, представляет собой собственно программу управления муниципальным имуществом под ориентировочным названием «Развитие муниципального сектора экономики Ставропольского района Самарской области на 2016–2025 годы». Одновременно данный блок в рамках предложенной схемы является своеобразной точкой бифуркации: накопленные тактические изменения на отрезке 2014–2015... 2017 гг. дадут возможность разработки и запуска стратегически ориентированной программы.

Линии, соединяющие блоки, — это действия, необходимые для обеспечения перехода. Жирными линиями показаны те отрезки, где предполагается реализация относительно обособленного и знакового проекта:

- 1) ХА — ревизия объектов муниципальной собственности;
- 2) АВ — развитие нормативно-правовой базы управления объ-

ектами муниципальной собственности;

3) АС — внедрение в практику муниципального менеджмента критериев социальной и экономической эффективности использования муниципального имущества как основы принятия решений в сфере управления объектами муниципальной собственности;

4) AD — проект «Электронная система мониторинга объектов муниципальной собственности 2014–2015 гг.»;

5) BE, CE, DE — разработка комплексной долгосрочной муниципальной программы на базе проведенных изменений среднесрочного характера в сфере управления муниципальной собственностью района;

6) EF — осуществление комплекса мероприятий по санации объектов муниципальной собственности, а также информационная и консалтинговая поддержка инвесторов, обеспечение их «безбарьерного» вхождения на рынок со стороны районной администрации;

7) EG — социологоэкономическое исследование, направленное на установление соответствия применения различных организационно-правовых форм в муниципальном секторе экономики

и их оптимального соотношения в различных разрезах;

8) EH — внедрение инновационных технологических решений по широкому спектру управленческих и инженерных аспектов управления объектами муниципальной собственности, в том числе ввод ориентированной на конечный результат системы оплаты труда муниципальных работников на муниципальных предприятиях, энергосбережение и пр.;

9) FI — проект «Развитие концессионных механизмов в сфере управления муниципальным имуществом на 2018–2021 годы»;

10) GJ — формирование сектора муниципальных предприятий различных организационно-правовых форм на принципах максимизации социально-экономического эффекта их деятельности;

11) HJ — обеспечение доходности сектора муниципальных предприятий на основе инновационных технологических решений;

12) EK — проект «Развитие форм участия местного сообщества в управлении объектами муниципальной собственности на 2016–2023 годы»;

13) IY, KY, JY — синергия деятельности бизнеса через инструменты концессии, муниципальных предприятий и местного сообщества в сфере управления муниципальным имуществом, позволяющая достичь заявленных результирующих факторов к 2025 г.

Достижение искомого состояния объекта в каждом блоке было оценено через количественные и качественные показатели. Приведем пример по блокам I, J и K:

I1 — доля муниципальных предприятий, находящихся в концессии, — 30% (по остаточной стоимости основных производственных фондов);

I2 — прибыльность муниципальных предприятий, находящихся в концессии, — 5%;



I3 — степень износа основных производственных фондов муниципальных предприятий, находящихся в концессии, — 30%;
 J1 — прибыльность муниципальных предприятий — 0%;
 J2 — степень удовлетворения населения качеством услуг, предоставляемых муниципальными предприятиями, — 80%;
 J3 — объем платных услуг, предоставляемых организациями муниципальной формы собственности, в сопоставимых ценах — рост в 5 раз;
 K1 — система опросов населения по ключевым вопросам управления муниципальной собственностью, которые должны регулярно проводиться не реже одного раза в год.

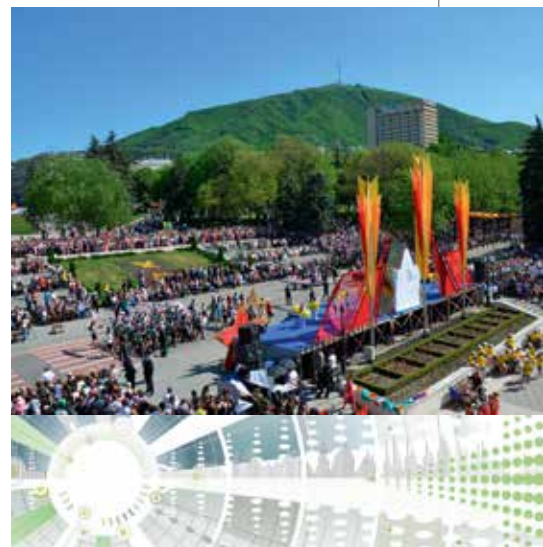
Таким образом, представленная дорожная карта характеризуется единой логикой построения, образованной причинно-следственными связями между ее блоками. Данный формат ее представления является упрощенным в целях повышения наглядности и возможности легкой интеграции отдельных карт в единую систему. Подобное объединение схем возможно как по каждому направлению (для направления «Институт местного самоуправления» сформированы три карты), так и для муниципального образования в целом.

Каждый блок в схеме и линия связи в тексте стратегии разворачиваются в детальное опи-

сание результатов (в том числе их количественное определение) и действий вплоть до локальных проектов. Тем самым в стратегии реализована интеграция форсайта в части дорожного картирования и программно-целевого метода управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

В связи с принятием Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ближайшие годы станут периодом активного стратегирования на всех уровнях публичной власти, в том числе и на уровне местного самоуправления. До 1 января 2017 г. каждый муниципалитет должен будет разработать свою стратегию и план мероприятий по ее реализации, а также муниципальную программу.

Опыт реализации форсайт-проекта и построения дорожных карт, накопленный разработчиками стратегии социально-экономического развития Ставропольского района Самарской области на период до 2025 г., будет в дальнейшем использован при проведении работ в рамках данной тематики, что позволит совершенствовать методологию картирования для территориальных объектов. Принимая во внимание малый объем информации по практике составления дорожных карт



как инструмента территориального стратегирования, можно сделать вывод о том, что данный материал представляет интерес для участников форсайт-проектов муниципальных образований России.

ПЭС 14138/05.11.2014

Источники

1. Королева Е.Н., Евдокимов Н.Н. Технологии форсайта в региональном стратегировании: методические основы организации // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2012. № 6 (92). С. 56–57.
2. Глушко Е.К. Дорожные карты // Копирайт. 2013. № 4. С. 47.
3. Третьяк В.П. «Дорожная карта» как инструмент технологии Форсайт // Новые знания. URL: <http://novznania.ru/?p=4359>.

Road Mapping Practice in the Municipal Strategy Development

Nikolay Evdokimov

Strategic planning practice in the RF municipal districts on the basis of foresight technology methods, including road mapping, is currently not widespread. The article presents a road map fragment of socio-economic development strategy of the Stavropolsky municipal district of the Samara region, taking into account a concept of a municipal entity as a complex four-aspect system

Keywords: road map, strategic planning, foresight, municipal property.