

ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассматриваются проблемы стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления.

В последнее время всё больше внимания уделяется вопросам реформирования местного самоуправления. Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» преследовало цель повышения эффективности местных органов власти. Важнейшими направлениями реформы стали: совершенствование территориальной основы местного самоуправления и установление необходимого объема его компетенции. Был взят курс на децентрализацию управления территориальным развитием, на «приближение» населения к органам местного самоуправления, при котором появляется реальная возможность не только распознавать актуальные местные проблемы, но и обеспечивать их своевременное решение.

Местное самоуправление призвано решать вопросы по удовлетворению бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения муниципальных образований (далее МО). Для этого в распоряжение МО (в том числе, городским, сельским поселениям, муниципальным районам, городским округам и внутригородским территориям городов федерального значения) передаются финансовые и материальные ресурсы, за счет которых местные органы публичной власти организуют на территории МО предоставление населению соответствующих услуг и товаров. Вместе с тем реализация органами местного самоуправления своих полномочий зависит от того, насколько эффективно они будут использовать имеющиеся в их распоряжении ресурсы.

В полномочия органов местного самоуправления законом № 131-ФЗ (ст.17, п.6) включено *обеспечение социально-экономического развития МО*, посредством принятия и организации выполнения планов и программ.

В самом общем виде *развитие* любого объекта - это особый вид изменений, характеризующийся качественными преобразованиями, приводящими к возникновению нового. Исходя из этого, проф. А.Л. Гапоненко определяет развитие региона как комплексный процесс изменения его экологической, экономической, социальной, пространственной, политической и духовной сфер, приводящий к их качественным преобразованиям и, в конечном счете, к изменениям условий жизни человека. [4, с. 32-33]

Е.Картаева, Н.Родина и О.Яковлев [2] предлагают определение социально-экономического развития МО: «*Социально-экономическое развитие МО* представляет собой процесс взаимосвязанных преобразований в условиях жизнедеятельности населения, его творчества, а также в духовной сфере. Социально-экономическое развитие МО описывается рядом показателей, которые можно разделить на следующие группы: показатели, характеризующие условия жизни людей...; показатели, характеризующие состояние объектов отраслей непродовольственной сферы экономики, обеспечивающей социальные стандарты; показатели, характеризующие состояние объектов отраслей общественного производства.» [2, с. 21]

Попытаемся теперь уточнить, о каком развитии МО России следует вести речь. Наиболее часто высказываются соображения, что развитие должно быть устойчивым, комплексным, стабильным, сбалансированным, безопасным, эффективным. [4, с. 32]

В.Е.Рохчин в своей монографии «Стратегическое планирование развития городов России: системный подход»[4] останавливается на *устойчивом развитии*. В русском языке понятие «устойчивость» определяется как способность системы возвращаться в исходное состояние после воздействия на нее извне. Однако в настоящее время термин

«устойчивое развитие» не имеет общепринятого значения, что привело к расширению использования этого понятия, противоречивости его различных толкований. Свое понимание устойчивого развития представляют такие ученые как В.А.Лось, А.Д.Урсул (Устойчивое развитие: Учеб. пособие. М.: Изд-во «Агар», 2000.), А.И.Татаркин, Д.С.Львов, А.А.Куклин, А.Л.Мызин (Моделирование устойчивого развития как условие повышения экономической безопасности территории. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1999.), И.Я.Блехцин (Стратегия устойчивого развития региональных систем. Спб.: ИРЭ РАН, 2001.), В.И.Данилов-Данильян (Устойчивое развитие (теоретико-методологический анализ) // Экономика и математические методы. 2003. Т.39. № 2.) и многие другие.

Поэтому В.Е.Рохчин обращает свое внимание на *сбалансированное развитие*, под которым понимает внутренне сбалансированное функционирование триады «природа - население - хозяйство», что подразумевает, в свою очередь, обеспечение баланса между целями развития (социальными, экономическими, гуманитарными и т.п.), между секторами хозяйства, между государственным и муниципальным управлением, между поколениями и т.п. [4, с. 35]

Под «*комплексным социально-экономическим развитием*» авторы уже упомянутой публикации [2] понимают управляемый взаимосвязанный процесс достижения определенного уровня развития различных (одновременно нескольких) сфер жизни МО с учетом, в первую очередь, потребностей самого МО и интересов государства на данной территории. Также мнения о необходимости комплексного развития придерживается В.С.Мокрый в своей статье «Социально-экономическое развитие муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления» (Государственная власть и местное самоуправление – 2006 - № 4 – с. 14-17), который считает, что органы местного самоуправления должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления, а также социальной сферы.

Таким образом, можно сделать вывод об отсутствии единого подхода к характеру развития, что является важнейшим препятствием на пути достижения главной цели местного самоуправления, т.е. обеспечения этого развития.

Современным инструментом управления развитием территорий является *стратегическое планирование*.

Стратегическое планирование представляет собой особый вид практической деятельности людей - плановой работы, состоящей в разработке стратегических решений (в форме прогнозов, проектов программ и планов), предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий поведения соответствующих объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды. Цель стратегического планирования состоит в разработке стратегии развития социально-экономических систем. Под стратегией понимается формирование основных долгосрочных целей и задач, и определение курса действий и распределение ресурсов, необходимых для достижения этих целей. [1, с. 66] Стратегическое планирование становится очень важным в ближайший период. Территориальное переустройство организации местного самоуправления требует элементов стратегического планирования, потому что новые территориальные образования должны быть самодостаточными в финансовом смысле.

Существует множество определений «стратегического планирования социально-экономического развития МО», что вызвано различными подходами к характеру развития, однако общие положения сущности данного понятия можно выразить следующим образом: «*Стратегическое планирование социально-экономического развития МО* - это деятельность органов местного самоуправления, которая связана с формированием целей и задач развития на долгосрочную перспективу, обоснованием набора и очередности осуществления мероприятий, а также разработкой механизма их практической реализации.» [1, с. 66]

Однако система стратегического планирования на муниципальном уровне пока не сформирована.

Надо отметить, что само понятие стратегического территориального социально-экономического планирования вызывает сегодня определенное непонимание, в первую очередь у практических работников. Распространенное мнение, что «все это уже было», что в СССР была создана и успешно функционировала система стратегического территориального планирования. С таким утверждением трудно согласиться, ибо здесь происходит подмена понятия «стратегическое планирование» близким, но не тождественным понятием «долгосрочное планирование». Ведь собственно стратегичность заключается не только (и не столько) в долгосрочном временном горизонте планирования, но главным образом в предвидении изменений внутренней и внешней среды планируемого объекта, адаптации к ним процесса его развития. В условиях преимущественно административной системы управления речь могла бы идти, конечно, о долгосрочном, но никак не о стратегическом территориальном социально-экономическом планировании. [4, с. 37-38] Переход к современному качеству планового регулирования развития муниципальных образований предполагает: во-первых, изменение сущности планирования - из орудия административного принуждения оно превращается в инструмент научно обоснованных сбалансированных решений по достижению намеченных целей социально-экономического развития; во-вторых, усиление стратегического характера планирования; в-третьих, демократизацию процесса разработки и принятия плановых документов.

Разговоры о необходимости планирования и возрастающей в новых условиях роли МО, не приносят ничего нового. Отсутствует единая, не повторяющаяся и не противоречащая самой себе система планирования. Создание многочисленных, многообразных и разносрочных Прогнозов, Концепций, Планов и Программ, как будто из желания лишний раз подтвердить свою приверженность плановым методам управления, зачастую лишь сбивает с толку и приумножает малоэффективный документооборот. Все эти документы неизбежно либо вторят, либо противоречат друг другу и лишь дискредитируют сами себя. За счет необоснованно чрезмерного разнообразия документов, варьирующихся по названиям, формам, срокам, показателям и прочим составляющим, они оказываются почти несовместимыми друг с другом, что не позволяет на основе их обобщения создать единую картину социально-экономического положения страны в целом. При этом, отсутствие обобщающих показателей социально-экономического и экологического состояния территории затрудняет комплексную оценку эффективности программ, также как и соотнесение социально-экономического положения различных территорий и выделение приоритетных направлений развития. [5, с. 363-364]

Здесь можно также отметить недостаточность разграничения проблем юридического статуса планов, масштабов и механизма обеспечения общественного участия в разработке планов, интеграции стратегических планов с другими видами планов и программ, координации с бюджетным планированием. [5, с. 365]

Вышеуказанные проблемы, определяющие, в первую очередь, перечень стратегических документов, их правовой статус, периодичность и взаимную последовательность, можно обозначить как *организационно-правовые или системообразующие проблемы*. [5, с. 365]

Вторую, важнейшую группу проблем образуют *научно-методические проблемы*, включающие разработку и внедрение адекватных инструментов прогноза, анализа и оценки стратегических параметров МО. [5, с. 365]

В.Е.Рохчин в своей статье [3] отметил: «Работы по формированию системы стратегического планирования в целом ведутся достаточно интенсивно, но в основном на муниципальном уровне. Примерно 40 процентов субъектов Федерации полагают, что они имеют документы, характеризующие стратегическое развитие. Эту тенденцию надо приветствовать. Однако, к сожалению, разрабатываемые документы обладают рядом серьезных недостатков, причем речь идет о том, что повторяющиеся недостатки носят методический характер. Какие же основные из них? Во-первых, документы, которые заявлены стратегическими, на самом деле таковыми не являются. В лучшем случае они реализуют идею долгосрочного планирования, но никак не стратегического. Второе. При разработке

таких документов авторы не опираются на результаты комплексного анализа. Широко распространено мнение «мы и так все знаем о себе», не нужно заниматься анализом. Это глубочайшее заблуждение. На практике мы видим, что нет или почти нет людей, в функциональные обязанности которых входит подобный анализ. Между тем неудачная работа в сфере анализа способна загубить все дело.» [3, с. 44]

Также В.Е.Рохчин отмечает, что, так называемые, стратегические документы зачастую не имеют количественно обозначенных целей. Под целью в данном случае понимается научно обоснованная, качественно-количественная, обозначенная по времени задача. Так же нет обоснованного стратегического выбора развития административно-территориальных образований - классов МО и регионов, т.е. тех функций, реализуя которые в стратегической перспективе территория собирается решать проблемы социально-экономического развития. Если стратегический выбор сделан неудачно, то ни о какой самодостаточности речи быть не может. Достижение этой цели начинается с формирования стратегического выбора. А мы очень часто имеем ситуацию, когда вновь определенный стратегический выбор, если он вообще определяется, консервирует ситуацию сегодняшнего или вчерашнего дня на стратегическую перспективу. [3, с. 44-45]

Абстрактность, оторванность от реальной действительности, разрабатываемых планов и концепций отмечается и другими авторами - Н.Александровой и Х.Берр (Стратегическое планирование в российских муниципалитетах. - М.: Ред-изд. центр «Муниципальная власть», 2000), которые считают, что данные документы содержат в основном общие представления и пожелания. В таких документах отсутствуют четкие программы действий и конкретные проекты по их реализации, которые могут и должны привести к достижению стратегических целей.

Таким образом, долгосрочные документы, именуемые стратегиями, излагаются в свободной форме, *отсутствует какое-либо методологическое единство*. Нуждается в дополнительной методической помощи процесс прогнозирования.

Информационные проблемы заключаются в том, что при разработке документов стратегического развития МО особенно остро необходимы материалы, раскрывающие стратегический замысел развития субъекта Федерации, в целом, необходимо видение отдельных МО с «высоты областного управления». Ведь для того, чтобы рассчитывать на эффективную государственную поддержку со стороны, например, «своего» субъекта РФ, необходимо «встроиться» в экономический контур его стратегического развития, знать цели и приоритеты регионального развития, намеченные к реализации, механизмы их достижения.

Когда такой информации нет, МО при обосновании своего стратегического выбора и путей его реализации оказываются предоставленными сами себе, что, конечно, не способствует росту эффективности работ по формированию взаимоувязанных концепций, интеграции ресурсных возможностей при их реализации. Кроме того, отсутствие документально оформленных ориентиров и приоритетов в части стратегического развития региона неминуемо создаст сложности при согласовании муниципальных концепций в областных структурах, если вообще не сведет на нет все потраченные усилия.

Кроме того, для проведения стратегического анализа исходной социально-экономической ситуации, сложившейся в МО, необходим значительный массив весьма разнородной информации. Такой информацией в необходимом объеме руководители МО, как правило, не владеют, потому вынуждены прилагать значительные усилия для ее сбора. [6, с. 48-49]

Кадровые проблемы. Для того чтобы создать и реализовать научно обоснованную концепцию стратегического социально-экономического развития МО, нужны специально подготовленные кадры управленцев. Занятые в процессе стратегического планирования работники аппарата местного самоуправления, представители депутатского корпуса должны понимать сущность проводимых прогнозно-аналитических работ, владеть навыками системного анализа, уметь решать задачи, связанные с определением «точек экономического роста», обоснованием стратегических целей и приоритетов, формированием

широкого спектра местных политик, хорошо разбираться в вопросах формирования муниципального бюджета и межбюджетных отношений и т. п. [6, с. 50]

Финансовые проблемы. В ходе разработки документов, характеризующих стратегию развития МО, наиболее часто возникают два вида финансовых проблем. Во-первых, проблема финансового обеспечения обучения муниципальных кадров методике стратегического планирования. Во-вторых, проблема оплаты услуг консультантов и (или) разработчиков концепций, программ, бизнес-планов и т. п. [6, с. 51]

Наконец, разработанные документы стратегического планирования, как правило, не реализуются, что объясняется отсутствием в них *механизмов реализации*. [3, с. 45] *Механизм реализации – это набор процедур, методов и инструментов (экономических и организационных), обеспечивающих координацию, увязку и согласование интересов субъектов социально-экономического развития территории МО.* [1, с. 306]

ЛИТЕРАТУРА

1. **Иванова В.Н.** и др. Технологии муниципального управления. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 395 с.
2. **Картаева Е., Родина Н., Яковлев О.** Управление развитием: насущные проблемы и возможные варианты решения. //Муниципальная власть – 2003 – июль-август – с. 20-24.
3. **Рохчин В.** Консалтинг в стратегическом, территориальном и социально-экономическом планировании. // Муниципальная власть – 2003 – сентябрь-октябрь – с. 44-45.
4. **Рохчин В.Е.** и др. Стратегическое планирование развития городов России: системный подход.; РАН, Ин-т рег. эк-ки. – СПб.: Б.и., 2004. – 275 с.
5. **Сергейчук А.В.** Правовое обеспечение стратегического планирования региона. // Экономика Северо-Запада: Тезисы докладов: III Региональная научно-практическая конференция, 14-15 июня 2001 г., СПб.: Б.и., 2001. – с. 363-369.
6. Стратегическое развитие муниципальных образований: Федеральный проект Псковской области. /Под ред. д.э.н., проф. Рохчина В.Е., - Псков, 2002, 308 с.

С.М. МАРКОВ

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ДОХОДНОСТИ ЦЕННЫХ БУМАГ

В статье рассматриваются принципы оценки эффективности вложения в ценные бумаги с точки зрения долгосрочной перспективы с учётом изменения стоимости денежных средств во времени и упущенной выгоды.

Одной из основных тенденций развития рынка ценных бумаг в России в настоящее время является повышение степени доверия со стороны массового инвестора. В условиях постоянного долгосрочного роста курсов ценных бумаг, они становятся объектами, как мгновенной спекулятивной игры, так и долгосрочного вложения капитала со стороны инвесторов.

Наряду с этим наблюдается постепенная концентрация и централизация капиталов, которая имеет два аспекта по отношению к рынку ценных бумаг. С одной стороны, это общерыночная тенденция, которая проявляется в укрупнении организаций профессиональных посредников и в сокращении их количества. С другой стороны, эта тенденция находит отражение в том, что рынок ценных бумаг сам по себе притягивает всё большие капиталы общества.

В связи с этим, необходим механизм оценки эффективности вложения в ценные бумаги. Причём нужно обеспечить соизмеримость оценки с другими финансовыми активами и возможность сравнения различных по структуре и содержанию ценных бумаг.

Это возможно только при приложении к методике расчёта показателей доходности принципов и методов оценки инвестиций, т.е. рассмотрении оценки доходности как специфического инвестиционного проекта.