

УДК 332.14

Лев Исаакович Фишман, доктор экономических наук, доктор педагогических наук, профессор, декан факультета экономики управления и сервиса, ФГБОУ ВО «Самарский государственный социально-педагогический университет»
e-mail.: l_fishman@mail.ru

Михаил Юрьевич Иванов, доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, ФГБОУ ВО «Самарский государственный социально-педагогический университет»
e-mail.: i500@rambler.ru

СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ОПЫТ АНАЛИЗА

Актуальность исследования, результаты которого представлены в статье, определяется необходимостью повышения качества стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. *Целью* работы являлось осуществление эмпирического анализа реальных стратегических документов органов местного самоуправления ряда российских регионов на предмет оценки их качества и выявления типичных дефектов. На основе разработанных в предыдущих исследованиях авторами методологических принципов построения муниципальных стратегий проведено эмпирическое исследование 100 стратегий социально-экономического развития муниципальных образований 26 субъектов РФ. Выявлены типичные дефекты стратегических документов. В большинстве случаев цели повышения качества жителей муниципалитета либо не формулируются, либо являются чисто декларативными или стоят в одном ряду с целями «экономического развития территории», которые могут быть исключительно средствами повышения качества жизни. Крайне низкой является достижимость поставленных в документах целей указанными в них средствами: во многих случаях вообще отсутствует описание средств достижения целей, происходит смешение целей и средств, наблюдается постановка многочисленных задач, субъектами решения которых является не орган местного самоуправления, а субъекты, которые ему не подчиняются. В тех случаях, когда органы местного самоуправления ставят задачи перед собой, многие из этих задач являются чисто формальными или безответственными, а описываемые действия просто не могут обеспечить достижения целевых установок. Наконец, стратегии не предусматривают изменение управленческих механизмов органов местного самоуправления, которые бы могли обеспечить реализацию целевых установок. *Результаты* исследования могут быть использованы при подготовке методических документов для органов местного самоуправления по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и для органов государственной власти субъектов РФ по сопровождению такой разработки.

Ключевые слова: стратегия, муниципальное образование, социально-экономическое развитие, стратегическое планирование, муниципальная стратегия.

Постановка задачи

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установил основы стратегического планирования в Российской Федерации. В большинстве муниципальных районов и городских округов разрабатываются стратегии социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований, многие из которых страдают существенными недостатками.

Анализ отечественных публикаций [1–4] позволяет утверждать, что в подавляющем большинстве работ либо констатируется важность разработки муниципальных стратегий, ставятся в наиболее общем виде задачи стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований без проработки содержания стратегических документов, либо калькируются фрагменты подходов к построению бизнес-стратегий, которые, по понятным причинам, не могут быть напрямую

перенесены в сферу муниципального управления. Таким образом, разработка методологии и методики стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования представляется актуальной как в теоретическом, так и в практическом плане.

Авторы настоящей статьи определили методологические принципы разработки муниципальных стратегий [5], выполнение которых должно обеспечивать создание качественных муниципальных стратегических документов. В то же время, важной исследовательской задачей является эмпирический анализ реальных стратегий социально-экономического развития российских муниципальных образований на предмет соответствия этим принципам, поскольку только на основе сравнения теории и практики можно разработать рекомендации по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления в стратегическом аспекте.

Методология исследования

Необходимо констатировать, что публикаций, посвященных эмпирическому анализу качества деятельности органов местного самоуправления в аспекте стратегического планирования, анализу хотя бы нескольких стратегий социально-экономического развития муниципалитетов, авторам обнаружить не удалось. В связи с этим, как говорилось выше, на основе анализа работ отечественных и зарубежных исследователей в области предназначения и основных задач органов местного самоуправления [1-5], стратегического планирования [7, 8, 10, 13, 14], построения систем управления холдингового типа [6, 9, 15, 16], территориально-отраслевых комплексов [11, 12] на предыдущих этапах исследования нами были определены методологические принципы разработки муниципальных стратегий. Вкратце, данные принципы сводятся к следующему.

Специфика стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования, состоит в том, что целевые установки такого планирования должны состоять не только в обеспечении муниципалитету конкурентных преимуществ, в ориентации всех ресурсов на реализацию стратегических целей (приведении ресурсов в соответствие с внешними запросами), но и в самом характере или источнике этих стратегических целей. В случае муниципальной стратегии (в отличие от бизнес-стратегии или государственной стратегии) необходимо осознавать, что предназначение органа местного самоуправления состоит в том, что данный орган, прежде всего, осуществляет организацию предоставления гражданам определенного набора услуг и благ в соответствии с их актуальными запросами. Заметим, что данные услуги (блага) получают жители муниципального образования, производителями услуг (благ) оказываются сегодня муниципальные учреждения, организации, предприятия, а также частные юридические и физические лица (в зависимости от способа организации предоставления услуг (благ)) соответствующих отраслей. Поэтому в случае муниципалитета экономический рост является средством, а не стратегической целью. Иными словами, экономические показатели развития территории не выступают стратегическими целями, напротив стратегической целью является качество жизни, удовлетворение потребностей жителей, которое (удовлетворение) обусловлено характеристиками инфраструктуры социальной и хозяйственной жизни.

Орган местного самоуправления целесообразно рассматривать как субъект управления специфического территориально-отраслевого комплекса (точнее – совокупности комплексов с общей территорией, включающих соответствующий отраслевой муниципальный орган управления, а также совокупность юридических и физических лиц – производителей услуг и благ). При этом среди этой со-

вокупности субъектов, оказывающих услуги и производящих блага, нужно выделять организации, в отношении которых органом местного управления осуществляются полномочия учредителя; иных субъектов, которые осуществляют данную деятельность полностью или частично за счет средств бюджета муниципалитета; остальных субъектов. Такое рассмотрение органа местного самоуправления (как открытой системы) позволяет рассматривать иных производителей услуг и благ не как обстоятельство, не как мешающих работе конкурентов, а в качестве возможного ресурса повышения эффективности различных отраслей. Орган управления муниципальным территориально-отраслевым комплексом вместе с сетью производителей услуг (благ) фактически представляет собой институциональную единицу типа холдинга, не производящую продукты (услуги или блага), а организующую и/или регулирующую их производство для населения муниципального образования.

Выявлены механизмы управления муниципальными территориально-отраслевыми комплексами как объектами стратегического планирования социально-экономического развития муниципалитета. В самом деле, выявление специфики деятельности органа местного самоуправления как головной компании своеобразного территориально-отраслевого комплекса производства услуг и благ позволяет осуществить классификацию механизмов управления, используемых органом местного самоуправления, по типу ресурсов, которые являются объектами управления головной организации территориально-отраслевого комплекса (последовательность ресурсов произвольная, впрочем, может различаться и сам набор), например: организационные (структурные) ресурсы; финансовые ресурсы; кадровые ресурсы; ресурс взаимодействия с внешней средой; информационные ресурсы. Необходимо понимать, что без изменения этих механизмов управления в соответствии со стратегическими целями, эти цели не смогут быть реализованы.

Поэтому функции органа местного самоуправления в разработке и реализации стратегии состоят не только в аккумулировании запросов населения на услуги и блага и переводе их в стратегические цели, но и – на основе стратегического анализа, осуществляемого в той или иной форме – в осуществлении конкретизации направлений модернизации деятельности органов местного самоуправления и – одновременно – определении содержательных ориентиров постановки стратегических задач для достижения целей социально-экономического развития муниципальных образований и тематических полей различных муниципальных проектов, призванных обеспечить реализацию подобных стратегий. Данные направления должны отражать модернизацию специфических механизмов управления территориально-отраслевым комплексом,

то есть механизмы субъекта управления сложной в организационном отношении структурой, состоящей из множества автономных производственных подразделений, а не механизмы управления производственным процессом в организациях – производителях услуг (благ).

В связи с этим основными исследовательскими вопросами являлись: какова степень соответствия реальных стратегий социально-экономического развития российских муниципальных образований данным принципам, каковы типичные дефекты муниципальных стратегий? Ответы на эти вопросы в рамках эмпирического исследования, с точки зрения авторов, позволят в дальнейшем разработать рекомендации по совершенствованию стратегического планирования в деятельности органов местного самоуправления.

Совокупность данных методологических положений позволяет определить позиции или параметры, по которым целесообразно изучать, анализировать и оценивать существующие стратегические документы органов местного самоуправления. Существенные признаки «идеальных» муниципальных стратегий социально-экономического развития муниципального образования, отражающие специфику именно муниципальных стратегий (а не все свойства таких документов), были сгруппированы в четыре позиции.

Первая позиция для анализа реальных стратегий была обозначена следующим образом: «Целевые установки муниципальной стратегии отражают повышение качества жизни населения МО». Она отражает описанный методологический взгляд на характер или источник стратегических целей муниципального образования.

Вторая позиция для анализа реальных стратегических документов была определена так: «Описанные в документе способы достижения целевых установок (стратегических целей) позволяют их достичь». Эта позиция базируется на роли органа местного самоуправления как субъекта стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования. В связи с этим представляется важным проанализировать, в какой степени предусмотренные стратегическим документом ОМС способы достижения целевых установок (стратегических целей) позволяют их достичь, прежде всего, с позиции их реалистичности, проявляющейся в соответствии (или не соответствии) данных способов полномочиям ОМС.

Третья позиция для анализа реальных стратегических документов была названа: «В документе описываются деятельность ОМС по достижению стратегических целей (целевых установок)». Эта позиция исходит из тех методологических положений, которые фиксируют функции органа местного самоуправления в разработке и реализации стратегии. Эта позиция выявляет, в какой степени

ОМС является субъектом управления реализации стратегии или планирует являться таким субъектом.

Наконец, **четвертая позиция** для анализа реальных стратегий была обозначена следующим образом: «В документе предусматривается изменение управленческих механизмов ОМС». Она отражает описанный методологический взгляд на невозможность реализации поставленных стратегических целей без изменения механизмов управления, используемых ОМС.

Характеристика выборки и методика исследования

Был осуществлен поиск в сети Интернет и последующий анализ (в соответствии с заданными параметрами) опубликованных стратегических документов 100 муниципальных образований субъектов Федерации, относящихся к четырем Федеральным округам Российской Федерации, расположенных в Европейской части страны, при этом доля субъектов Центрального ФО – 21%, Северо-Западного ФО – 18%, Южного ФО – 31%, Приволжского ФО – 30%. Выборка формировалась по принципу доступности, при этом ни по одному из округов представленность элементов не ниже 18% и не превосходит 31%.

Были проанализированы документы муниципальных образований, представляющих 26 субъектов РФ.

Городские округа составили в структуре выборки 68%, муниципальные районы 32%.

Последней из значимых характеристик выборки является численность населения муниципального образования. Так, доля населенных пунктов в которых проживают от 2 тыс. чел. до 25 тыс. чел. – 35%, от 25 тыс. чел. до 50 тыс. чел. – 22%, от 50 тыс. чел. до 500 тыс. чел. – 32%, от 500 тыс. чел. до 1 млн чел. – 8%, свыше 1 млн чел. – 3%.

По каждой из перечисленных позиций документы оценивались по пятибалльной шкале: 5 баллов ставились в ситуации, когда параметр выражен очевидно, соответственно, 1 балл – в ситуации, когда параметр совершенно не проявляется.

С нашей точки зрения, представленные характеристики выборки позволяют сделать значимые содержательные выводы о типичных проблемах стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. При этом статистический анализ проводился для получения качественных результатов, так как авторы сознают, что числовые значения при данном объеме выборки не могут считаться значимыми.

Заметим, наконец, что из 100 проанализированных документов 92 являются актуальными, то есть их действие распространяется на текущий год. Оставшиеся восемь документов имеют срок окончания действия до настоящего периода времени от 5 лет до одного года.

Результаты эмпирического исследования

Прежде всего, проанализируем результаты оценки муниципальных стратегий по каждой из выделенных позиций.

В таблице 1 приведены результаты оценки по позиции «1. Целевые установки муниципальной стратегии отражают повышение качества жизни населения МО», отражающей степень направленности этих установок на повышение качества жизни населения муниципалитета.

Следует отметить, что около половины стратегий содержат в явном виде цели, ориентированные на улучшение качества жизни людей. При этом в большинстве случаев эти цели являются деклара-

тивными, о чем свидетельствует отсутствие каких-либо конкретизаций в постановке таких целей. Не задаются показатели повышения качества жизни людей, если задаются, то – показатели эффектов (например, средняя продолжительность жизни), которые не имеют прямого отношения к восприятию этого качества; практически отсутствуют ссылки на какие-либо исследования, выявляющие реальные нужды и потребности жителей.

В абсолютном большинстве изученных муниципальных стратегий цели повышения качества жизни населения стоят в одном ряду с целями «экономического развития территории», а в одной шестой части выборки отсутствуют вообще.

Таблица 1. Результаты эмпирического анализа стратегических документов муниципальных образований, доля набранных оценок по шкале [1; 5], в %

Баллы ->	Позиция 1					Позиция 2					Позиция 3					Позиция 4				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
В целом по выборке	17	3	28	4	48	61	15	9	5	10	23	10	10	1	56	43	3	7	3	44
По типу муниципальных образований																				
Городские округа	20	4	4	8	64	50	25	13	7	5	35	11	7	2	45	38	2	6	4	50
Муниципальные районы	12	2	61	0	25	80	2	4	2	11	9	9	14	0	68	48	5	7	7	34
По федеральным округам (которые вошли в обзор)																				
Центральный ФО	14	10	20	0	56	62	18	10	0	10	28	10	14	0	48	33	10	14	14	33
Северо-Западный ФО	22	0	17	11	50	61	11	6	16	6	28	16	6	6	44	39	0	11	6	44
Южный ФО	26	0	10	6	58	58	23	10	3	6	32	10	10	0	48	35	3	0	4	58
Приволжский ФО	7	3	63	0	27	70	7	10	3	10	10	7	10	0	73	57	3	7	0	33
По численности населения муниципалитета																				
Население менее 2 тыс. чел.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Население от 2 тыс. чел. до 25 тыс. чел.	6	0	55	0	39	73	9	3	6	9	6	12	18	0	64	48	3	9	6	34
Население от 25 тыс. чел. до 50 тыс. чел.	14	5	27	5	49	50	14	18	5	13	18	14	14	5	49	50	0	5	9	36
Население от 50 тыс. чел. до 500 тыс. чел.	25	6	12	3	54	62	22	3	6	7	28	6	3	0	63	44	6	6	3	41
Население от 500 тыс. чел. до 1 млн чел.	38	0	13	13	36	63	13	24	0	0	75	0	0	0	25	13	0	0	0	87
Население свыше 1 млн чел.	0	0	0	34	66	66	34	0	0	0	66	34	0	0	0	0	0	0	0	100

По первой позиции анализа стратегии городских округов заметно корректнее, чем стратегии муниципальных районов, хотя и в случае городов пятая часть стратегий не содержит даже упоминания о необходимости улучшать качество жизни людей. «Сельские» стратегии более противоречивы: более 60% таких документов содержат примерно одинаковое количество целевых установок принципиально разного уровня, что, скорее всего свидетельствует о более низкой квалификации специалистов, привлекаемых в сельских районах к подготовке стратегических документов, по сравнению с реальными авторами «городских» стратегий. Подтверждением этой гипотезы является и более низкое стилистическое и, даже, оформительское, качество «сельских» документов.

Однако в ряде случаев именно сельские документы, будучи в чем-то наивными по форме, путающие цели и средства, тем не менее, демонстрируют попытку учета реальных потребностей жителей. В отличие от некоторых «городских» стратегий, в которых часто встречаются декларации типа «развития общественных пространств» или «улучшения экологической обстановки», которые затем никак не конкретизируются, «сценарного моделирования» на основе «мировых тенденций» (не имеющего никакого отношения к реальным запросам жителей городов), некоторые «сельские» стратегии содержат конкретные цели типа «обеспечения водоснабжением жителей населенного пункта N» или «освещения улиц населенного пункта M». На наш взгляд, это не может быть объяснено или оправдано исключительно разным масштабом стратегий городов (особенно, больших) и небольших сельских районов, поскольку и в случае стратегий достаточно больших городов можно встретить весьма проработанные, детализированные цели, что свидетельствует о попытке разработчиков (заказчиков и реальных исполнителей) учесть реальные запросы жителей.

Анализ различий стратегий по первой позиции (да, и по остальным) в разрезе отдельных субъектов РФ вряд ли целесообразен по причине весьма разной наполненности выборки, в разрезе же Федеральных округов существенно отличаются стратегии Приволжского ФО: при значительно меньшем (по сравнению с муниципальными стратегиями представителей регионов из трех других ФО) проценте как «хороших», так и «плохих» стратегий с точки зрения поставленных целей, в этих стратегиях чаще всего встречается «средний вариант»: когда декларируемые цели содержат в качестве установки улучшение качества жизни населения, но находятся в одном ряду со средствами достижения этих целей или целями, не имеющими отношения к предназначению муниципалитета.

Проведенный корреляционный анализ не зафиксировал значимых связей между качеством страте-

гий по первой позиции и численностью населения муниципального образования.

Как и предполагалось, наиболее низкими результаты оценки стратегических документов муниципальных образований оказались по второй позиции: «Описанные в документе способы достижения целевых установок (стратегических целей) позволяют их достичь», которая выявляла степень достижимости целевых установок (стратегических целей) теми способами, которые описаны в документах, то есть реалистичность стратегий в плане соответствия (или не соответствия) данных способов полномочиям ОМС (таблица 1).

Итак, судя по проанализированным документам, абсолютное большинство муниципальных стратегий социально-экономического развития не реализуются и не будут реализованы. Более того, анализ стратегий убеждает, что их не пытаются (не будут пытаться) реализовывать на практике. Скорее, это – «бумажки», которые «должны быть», которые можно кому-то показать, иными словами, некоторые «визитные карточки», а не ответственные стратегические документы.

Стратегии преимущественно недостижимы по ряду причин. Первая состоит в том, что часть из них вообще стратегиями не являются. Скорее, это некоторые «концепции», представляющие описание «светлого будущего», иногда – очень красивое, но не содержащее практически никакой информации о путях достижения провозглашенных целей.

Другой причиной недостижимости целей стратегических документов муниципальных образований является отмеченная выше (в процессе анализа документов по первой позиции) путаница целей и средств их достижения. Смещение целей и средств на целевом уровне естественно распространяется на более низкие уровни дерева целей или задач, что имеет последствием «провисание» значительного числа целей и (или) задач более высоких уровней.

Наконец, весьма распространенной причиной недостижимости большинства стратегических целей является постановка многочисленных задач, субъектами решения которых является не орган местного самоуправления. Если постановка задач перед подведомственными ОМС организациями сама по себе не обязательно свидетельствует о не реалистичности стратегий (хотя, это скорее всего именно так, поскольку весьма часто не ставятся задачи самого ОМС, которые бы обеспечивали реализацию подведомственными организациями поставленных перед ними задач), то постановка в документах задач перед государственными структурами, бизнесом, населением самого муниципалитета, не может вызывать ничего, кроме недоумения. Более того, целый ряд задач, поставленных в муниципальных стратегиях, в принципе не имеют субъектов, которые должны будут их решать, либо

задачи ОМС сформулированы абсолютно безответственно: «способствовать», «создавать условия для», «содействовать» без какой-либо конкретизации действий. Совершенно понятно, что в этих случаях (а их абсолютное большинство!) разработчики муниципальных стратегий продолжают просто рисовать «образ желаемого будущего», расписываясь в непонимании способов достижения органом местного самоуправления этого будущего.

Важно отметить, что лишь 15% документов по этой позиции получили достаточно высокие оценки и что 50% городских и 80% сельских стратегий абсолютно недостижимы, причем еще 25% городских и 2% сельских документов так же являются крайне слабыми по данной позиции. Представленные данные позволяют вернуться к мысли о том, что муниципальные стратегии разрабатываются не для того, чтобы их реализовывать.

В заключение отметим, что по данной позиции каких-либо принципиальных отличий по муниципалитетам регионов, принадлежащих к разным Федеральным округам, не наблюдается, и что заметные связи между численностью населения муниципального образования и качеством стратегий в данном аспекте отсутствуют. Наконец (и это выглядит парадоксально!), отсутствуют оцененные достаточно высоко (отлично или хорошо) по данной позиции стратегии крупных городов, население которых превышает 500000 жителей. Именно последнее (учитывая тот факт, что крупные города являются, как правило, культурными центрами, а также возможность привлечения именно крупными муниципальными образованиями наиболее квалифицированных экспертов к разработке стратегий) позволяет сделать вывод о подготовке муниципальных стратегий в этих городах не как программных документов для реализации. Впрочем, возможно, исполнители настоящего проекта переоценивают квалификацию экспертов, привлекаемых для разработки стратегий крупных городов, и причиной такого качества стратегий по позиции «реализуемость» является именно квалификация этих специалистов.

Существенно более высокими являются оценки стратегий по следующей позиции: «В документе описывается деятельность ОМС по достижению стратегических целей (целевых установок)», выявляющей, в какой степени ОМС является субъектом управления реализации стратегии или планирует являться таким субъектом (таблица 1).

Более высокие оценки по данной позиции (по сравнению с предыдущей) очевидно вызваны тем, что, определяя (преимущественно не реализуемые) способы достижения целей стратегии, органы местного самоуправления ставят достаточно много задач, формальным субъектом решения которых является сам ОМС. При этом важно напомнить, что многие из этих задач являются чисто формальными или безответственными, а в целом ряде случаев

описываемые действия ОМС просто не могут обеспечить достижения целевых установок.

Таким образом, относительно высокие оценки по данной позиции отнюдь не отменяют выводы, сделанные в рамках анализа оценок по позиции «Описанные в документе способы достижения целевых установок (стратегических целей) позволяют их достичь». Да, органы местного самоуправления в большинстве стратегий ставят какие-то задачи перед самими собой, однако эти задачи не позволяют обеспечить достижения поставленных целей.

Характерно, что более детально деятельность ОМС по реализации стратегических целей прописана в «сельских» стратегиях, что в крупных городах (от 500000 до 1000000 жителей) лишь в четверти стратегий деятельность ОМС по реализации целей описана достаточно детально, а ни в одной из изученных стратегий городов-миллионников не прописана вообще. Последнее является еще одним аргументом в пользу высказанных ранее гипотез о том, что стратегии крупных городских округов чаще всего разрабатываются как «визитные карточки», «концепции», но не как ответственные документы для последующей реализации.

Как и в случае оценок по первой позиции, несколько отличаются оценки муниципальных стратегий Приволжского ФО: в среднем стратегии социально-экономического развития муниципальных образований их субъектов РФ, относящихся к данному Федеральному Округу, более детально задают действия ОМС.

Перейдем, наконец, к анализу оценок по четвертой позиции (табл. 1): «В документе предусматривается изменение управленческих механизмов ОМС», отражающей характер будущего управления реализацией стратегических целей (предполагается изменение именно механизмов управления в муниципалитете или стратегия будет реализовываться методами «ручного управления»).

Прежде всего, важно отметить полярность оценок по данной позиции: в 87% стратегий изменение управленческих механизмов ОМС либо прописывается весьма подробно, либо стратегия вообще не затрагивает данной позиции, причем оба крайних случая встречаются практически с одинаковой частотой. С нашей точки зрения, данная ситуация является не более чем следствием заданного или принятого в том или ином муниципалитете формата написания стратегии.

Важно констатировать, что корреляционный анализ оценок по четырем позициям выявил единственную относительно значимую связь: чем более подробно в стратегии описывается деятельность ОМС по реализации стратегии, тем менее вероятно детально описание изменения управленческих механизмов ОМС и наоборот. Это означает, что изменение управленческих механизмов включается в муниципальный стратегический документ вне

связи с собственно реализацией стратегии, что те органы местного самоуправления, которые подробно описывают свою будущую деятельность по реализации стратегических целей, чаще всего не собираются ничего менять в механизмах управления, которые сегодня преимущественно являются чисто административными.

Выше уже констатировалось, что в большинстве случаев задачи, которые ставятся в документах собственно перед ОМС, не позволяют обеспечить достижения целевых установок. Поэтому можно достаточно обоснованно предполагать, что изменение управленческих механизмов ОМС не осознается разработчиками документов как необходимое условие достижения целевых установок, а описание этих изменений (если оно включено в стратегический документ) есть проявление «моды» на такие изменения: «принято» иначе организовывать финансовую деятельность, работать с кадрами, взаимодействовать с общественностью и т.д., при этом как это будет влиять на достижение целей чаще всего не осознается разработчиками и заказчиками стратегий.

Об этом же косвенно свидетельствует и такой факт: выше отмечалось, что в стратегиях крупных городов (с населением более 500000 жителей) не встречается описание деятельности ОМС по реализации целевых установок этих стратегий. При этом практически во всех стратегических документах как раз этих городов есть подробное описание изменения управленческих механизмов ОМС, которое, видимо, включается, разработчиками в документ вне связи с целями.

Проведенное рейтингование стратегий по сумме оценок по всем четырем позициям показывает, что условно лучшие стратегические документы раз-

работаны преимущественно в городских округах (из 18 стратегий, набравших 75% от возможного максимального балла и выше, только 5 документов муниципальных районов), причем в числе этих (условно лучших) стратегий отсутствуют документы крупных городов (с населением более 500000 жителей). Никаких закономерностей, связанных с географическим положением данных муниципалитетов, не выявлено.

Заключение

В целом, большинство подвергшихся анализу стратегических документов органов местного самоуправления представляются весьма «рыхлыми» внутренне противоречивыми документами, содержащими подобранными достаточно случайным или искусственным образом фрагменты.

Эти документы в лучшем случае декларируют повышение качества жизни населения муниципалитета, чаще всего являются не реализуемыми и, даже, не предполагающими реализацию, не предполагающими модернизацию деятельности органа местного самоуправления в целях повышения качества жизни населения.

Приведенный анализ позволяет сделать вывод об отсутствии какой-либо продуктивной политики на уровне регионов РФ или Федеральных Округов по обеспечению качества стратегий социально-экономического развития муниципальных образований.

Результаты исследования, с точки зрения авторов, могут быть использованы при подготовке методических документов для органов местного самоуправления по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и для органов государственной власти субъектов РФ по сопровождению такой разработки.

Литература

1. Жилкин, С.Ф. Формирование системы стратегического планирования комплексного развития города: научные основы / С.Ф. Жилкин // Вестник СамГУ. – 2006. – № 8. – С. 60-73.
2. Крапивин, В.А. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона (на примере Нижегородской области): монография / В.А. Крапивин, П.П. Мирошкин. – Нижний Новгород: Изд-во «Пламя», 2012. – 166 с.
3. Ткачев, С.А. Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях / С.А. Ткачев, Е.В. Нестерова // Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – 2009. – № 3. – С. 16-24.
4. Тургель, И.Д. Стратегическое территориальное планирование как программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием региона / И.Д. Тургель, В.Б. Батишевская // ЧиновникЪ. – 2004. – № 2. – С. 56-64.
5. Фишман, Л.И. Содержательные аспекты разработки стратегий и проектов муниципальных органов управления образованием / Л.И. Фишман, М.Ю. Иванов // Самарский научный вестник. – 2017. – № 2 (19). – С. 258-265.
6. Dong, Q. Partial Privatization of State Holding Corporations / Q. Dong, Juan Carlos Bárcena-Ruiz, María Begoña Garzón // The Manchester School. – 2017. – Vol. 86. – pp. 119-138.
7. Ethiraj, S.K. Theory in strategic management / S.K. Ethiraj, A. Gambardella, C.E. Helfat // Strategic Management Journal. – 2018. – Vol. 5. – pp. 112-120.
8. Hitt, M.A. Relevance of strategic management theory and research for supply chain management / M.A. Hitt // Journal of Supply Chain Management. – 2011. – Vol. 47 (1). – pp. 9-13.

9. Horioka, C.Y. Corporate Cash Holding in Asia. / C.Y. Horioka, A. Terada-Hagiwara // *Asian Economic Journal*. – 2014. – Vol. 28. – pp. 323-345.

10. Ivanov, M. Mechanisms of monitoring efficiency of the state executive authorities: Theory and practice / M. Ivanov // *International Journal of Organization Leadership*. – 2016. – Vol. 5. – pp. 76-86.

11. Ivanov, M. Practices of monitoring performance efficiency of the regional executive authorities / M. Ivanov // *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Zarządzanie XLII*. – 2015. – Vol. 4. – pp. 8-22.

12. Ivanov, M. Territorial system of education as a structure of holding type: questions of estimation of administrative body effectiveness / M. Ivanov // *Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny, Poznań*. – 2013. – pp. 15-20.

13. Ramos-Rodríguez, A.-R. Changes in the intellectual structure of strategic management research: a bibliometric study of the *Strategic Management Journal*, 1980-2000 / A.-R. Ramos-Rodríguez, J. Ruíz-Navarro // *Strategic Management Journal*. – 2004. – Vol. 25. – pp. 981-1004.

14. Siegel, D.S. Strategic management theory and universities: An overview of the Special Issue / D.S. Siegel, S. Leih // *Strategic Organization*. – 2018. – Vol. 16. – pp. 6-11.

15. Tuckman, B. Arbitrage With Holding Costs: A Utility-Based Approach / B. Tuckman, J. Vila // *The Journal of Finance*. – 1992. – Vol. 47. – pp. 1283-1302.

16. Venkiteshwaran, V. Partial adjustment toward optimal cash holding levels / V. Venkiteshwaran // *Review of Financial Economics*. – 2011. – Vol. 20. – pp. 113-121.