

УДК 338.98
ББК 65.9(2Р)-2
Р 326

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:

д.э.н. **А.С. Новоселов** (гл. 1; гл. 8: пп. 8.1–8.3), к.э.н. **А.С. Маршалова** (гл. 1, 8),
к.э.н. **А.П. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4), **С.А. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4),
к.т.н. **В.М. Чистяков** (гл. 2: п. 2.3), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 2: п. 2.4), д.э.н. **В.Н. Папело** (гл. 3),
к.э.н. **Б.А. Ковтун** (гл. 3), **А.Н. Голошевская** (гл. 3), к.э.н. **Г.В. Ждан** (гл. 5),
Н.В. Муханова (гл. 5), к.э.н. **С.Н. Чирихин** (гл. 6), д.э.н. **Ю.А. Фридман** (гл. 7), к.э.н.
Г.Н. Речко (гл. 7), к.полит.н. **Е.Ю. Логинова** (гл. 7), к.э.н. **Э.В. Алексеенко** (гл. 7), **Д.В.
Крицкий** (гл. 7), **Ю.А. Писаров** (гл. 7), **Т.В. Волянская** (гл. 8: пп. 8.3–8.4),
Т.А. Кашун (гл. 8: пп. 8.3–8.4), д.э.н. **В.Г. Басарева** (гл. 9), к.э.н. **Т.Г. Ратьковская** (гл. 10),
д.с.н. **А.Я. Троцкий** (гл. 11), **Ю.Ю. Наземцева** (гл. 11), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл. 12),
к.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 13), к.э.н. **В.А. Василенко** (гл. 14).

Рецензенты:

д.э.н. И.В. Гришина, д.э.н. С.А. Суспицын, д.э.н. В.В. Титов

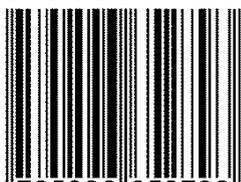
Р 326 **Региональное и муниципальное управление социально-экономи-
ческим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред.
А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.**

ISBN 978-5-89665-279-3

В монографии обоснованы приоритетные направления решения проблем регионального и муниципального управления. Проанализированы и обобщены закономерности развития системы управления экономикой региона и ее подсистем. Выявлены особенности элементов механизма управления в регионах Сибирского федерального округа. Рассмотрены механизмы и инструменты реализации региональной, инновационной, конкурентной, инвестиционной политики. проблемы управления региональной инфраструктурой, финансово-кредитной системой, агропромышленным комплексом, охраной окружающей среды, обосновываются взаимосвязи приграничного сотрудничества регионов Сибирского федерального округа.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-279-3



9 785896 652793

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

СТРАТЕГИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В развитых странах с восьмидесятых годов XX века получило распространение территориальное стратегирование, понимаемое как самостоятельное и волевое определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде при консолидированном участии ключевых хозяйствующих субъектов территории.

По мере становления местного самоуправления и рыночных реформ у местных властей и сообществ в России также возникла потребность и появилась возможность перехода от административного иерархического к стратегическому управлению. Оно представляет собой единый процесс разработки и реализации основных программных документов стратегического планирования, систему управленческих действий, направленных на обеспечение достижения стратегических целей в условиях изменений внешней и внутренней среды.

В настоящее время в соответствии с концепцией совершенствования региональной политики в Российской Федерации формируется система стратегического регионального и муниципального планирования и управления в России. Подготовлен проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании», Указом Президента РФ № 536 от 12.05.2009 г. утверждены «Основы стратегического планирования в Российской Федерации». Существенно интенсифицировались разработки стратегических документов в субъектах Федерации и муниципалитетах, расширились информационные возможности таких работ.

3.1. Методологические подходы к стратегированию социально-экономического развития муниципального образования

Ключевые понятия и вопросы муниципального стратегического планирования

Одним из ключевых вопросов стратегирования является повышение инновационного рейтинга регионов и формирование институтов развития на уровне субъекта Федерации. Положительного опыта деятельности таких институтов в стране крайне мало. Главная проблема – отсутствие эффективной системы. Усилия, которые предпринимают федеральные институты развития, превращаются в отдельные программы и проекты, не создающие единую систему. И наоборот – разрозненные действия регионов по формированию институтов не дают должного результата, сказывается низкая бюджетная обеспеченность и отсутствие на уровне субъекта Федерации основы для их действенного функционирования.

Актуальная задача повышения качества управления требует создания благоприятных базовых условий для ускоренного развития регионов. Среди них следует выделить внесение изменений в систему межбюджетных отношений, налоговый и бюджетный кодексы. Кроме того, не преодолев ведомственный характер структуры управления, сложно выйти на траекторию развития. Поэтому в ближайшее время предстоит активнее внедрять программный и проектный подходы. Органы власти в большей степени настроены на решение тактических задач. Необходим сдвиг в сторону стратегического развития в работе государственных институтов.

Регионы Сибири обладают всеми возможностями для ускоренного инновационного развития. У субъектов Сибирского федерального округа уникальный потенциал: богатые природные ресурсы, мощные научно-исследовательские центры, близость к рынкам стран Юго-Восточной Азии и Китая, крупные города, которые являются точками роста.

Управление муниципальным социально-экономическим развитием является сложным процессом выработки, принятия и реализации управленческих решений, включает мероприятия по мониторингу ситуации на территории, разработке социально-экономической политики, планированию, собственно реализации планов и оценке их выполнения. В этом процессе задействованы различные структуры, используются разнообразные методы, он включает в себя как отраслевые, так и «сквозные» компоненты. В итоге муниципальное развитие предполагает достижение нового качественного состояния социально-экономической системы территории.

Поэтому муниципальное стратегическое управление основано на стратегическом планировании деятельности органов местного самоуправления с привлечением институтов гражданского общества и бизнес-структур, учитывающем внешние и внутренние институциональные условия и ограничения и направленном на выполнение основной миссии, достижение стратегических целей и решение задач устойчивого социально-экономического развития территории, на укрепление его человеческого потенциала и усиление роли в системе национальной экономики.

В результате муниципального стратегического планирования происходит процесс обоснования и выбора стратегических приоритетов и направлений устойчивого и эффективного развития территорий в единстве социальных, экономических, научно-технических, экологических и институциональных факторов и условий, разработка на этой основе управляющих политик и механизмов реализации, обеспечивающих повышение конкурентоспособности социально-экономической системы и ее адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Объектом муниципального стратегического планирования является устойчивое социально-экономическое развитие территории в единстве ее человеческого, природно-ресурсного и производственного потенциалов и институциональной среды.

Субъект муниципального стратегического планирования – муниципальное общество, делегирующее права управления местным органам власти и непосредственно участвующее в принятии стратегических решений с использованием институтов гражданского общества, а также представители региональных, федеральных органов власти и управления и бизнес-структур, имеющие стратегические интересы в данном регионе. Местное сообщество является конечным субъектом стратегического планирования, муниципальные органы власти – непосредственным.

Основные стратегические документы и их варианты

Основными стратегическими документами в сфере комплексного социально-экономического развития муниципального образования являются концепция социально-экономического развития и разрабатываемый на ее основе стратегический план (комплексная программа) социально-экономического развития. Может быть разработан и один обобщающий документ. В зависимости от задач концепции стратегические планы бывают среднесрочные (от 3 до 5 лет) и долгосрочные (от 10 до 15 лет). Чем глубже характер предстоящих перемен, тем на больший срок должен разрабатываться стратегический план, но и в долгосрочных программах важно выделять среднесрочную перспективу.

Стратегия дает отчетливое представление о месте муниципального образования в регионе и в стране, целях действий, направленных на развитие муниципального об-

разования, и самих действиях, позволяет реагировать на изменения ситуации, сохраняя исходные ценностные и целевые ориентиры. Она определяет приоритеты муниципального образования относительно направлений его развития. Тем самым муниципальное образование органически включается в систему стратегического управления в качестве субъекта взаимодействия с любыми другими заинтересованными в нем субъектами. Кроме того, стратегия задает рамки и определяет направления для разработки программ и проектов муниципального развития. Если это необходимо, на основе общей стратегии развития формируются частные стратегии деятельности муниципального управления в отдельных направлениях.

Стратегическое планирование – процесс постоянный, реагирующий на изменения, связанные как с муниципальным образованием и органами его управления, так и с характеристиками внешней среды. Реализация разработанной стратегии сопровождается ее текущей корректировкой. Стратегирование составляет непрерывный цикл: от первых набросков будущей стратегии к ее обоснованию и реализации (включая текущие корректировки) и оценке полученных результатов, после которой осуществляется полномасштабная корректировка стратегии и начинается новый цикл стратегического планирования. Условием эффективности процесса является стабильность стратегической позиции, соотнесение текущих событий, обстоятельств и корректировок с изначальными целями и задачами.

Цикл стратегического планирования включает следующие основные содержательные элементы:

- анализ ситуации и обоснование ценностных ориентаций стратегии развития; формирование миссии и образа будущего муниципального образования;
- оформление целевых ориентиров стратегии;
- разработку программ и проектов, направленных на реализацию стратегии;
- реализацию разработанных программ и проектов;
- оценку результатов и последствий реализации программ и проектов.

Процесс разработки и реализации стратегического плана муниципального образования имеет как минимум четыре варианта в зависимости от конкретной ситуации в системе управления территорией.

Первый – чисто административный. Он предусматривает формирование структуры в штате муниципальной администрации, которая отвечает за создание и реализацию плана. Эта структура координирует участие в стратегическом планировании местного сообщества.

Второй вариант предусматривает создание временной рабочей группы для работы над стратегическим планом. Она может быть дистанцирована от администрации, но последняя представлена в ней экспертами и финансирует работу группы. Создается данная группа на время разработки плана, а дальнейшим мониторингом занимаются сотрудники местной администрации.

При третьем варианте сторонняя организация (университет, бизнес-ассоциация, консалтинговая фирма и т.п.) заключает договор с местной администрацией на создание и сопровождение реализации стратегического плана.

Четвертый вариант предполагает создание специализированной организации для работы по стратегическому плану, например Агентства экономического развития. Этот вариант самый эффективный с точки зрения организации работы, но в то же время наиболее ресурсоемкий. Создаваемая некоммерческая организация должна объединять всех представителей местных территорий, прежде всего власть, бизнес, общественность. По сути, это мозговой центр для мониторинга социально-экономического положения муниципального образования и разработки рекомендаций по его развитию и непосредственно по экономическим преобразованиям.

Этапы разработки стратегии

Процесс разработки стратегии развития состоит из пяти последовательно осуществляемых этапов разработки.

I этап – стратегический анализ.

Он включает анализ совокупности имеющейся в муниципальном образовании статистической информации и отбор стратегически значимых сведений, критериями отбора которых являются долгосрочность действия и важность для целей развития.

Анализ охватывает все сферы жизнедеятельности и включает следующие рабочие процедуры:

- выделение особенностей предыдущих этапов развития территории на региональном фоне; краткая характеристика каждого предыдущего этапа развития, а также особенностей и ключевых процессов текущего этапа;
- характеристика особенностей географического положения муниципального образования (природные условия, «каркас» расселения, транспортная доступность, величина и территориальная компактность);
- характеристика особенностей территориальной организации муниципального образования (границы, состав территории, планировочная структура);
- общая характеристика населения (демография, половозрастная характеристика, трудоспособное население, миграционная характеристика, национальный состав и др.);
- характеристика местного сообщества (состав сообщества по общности интересов в деятельности, принадлежности к профсоюзам, политическим предпочтениям, участию в культурных или религиозных объединениях);
- анализ ресурсного потенциала (земельные, лесные, водные, минерально-природные, климатические, материальные и культурные ресурсы);
- обобщенный анализ состояния в основных сферах хозяйства (специализация хозяйства, его конкурентоспособность, инвестиционные процессы, тенденции, проблемы, перспективы и др.);
- обобщенный анализ состояния в инфраструктурных сферах, в том числе муниципального хозяйства (структура собственности, характеристика жилого и нежилого фонда, особенности энерго- и теплоснабжения и в целом ЖКХ, транспорт, связь, коммуникации, финансовая и деловая инфраструктура и др.);
- обобщенный анализ состояния социальной сферы (здравоохранение, образование, физкультура и спорт, культура и др.);
- анализ бюджетной сферы (налоговый потенциал территории, основные бюджетообразующие предприятия и бюджетополучатели, структура бюджетных доходов и расходов, динамика бюджетной обеспеченности населения, межбюджетные трансферты и т.д.);
- обобщенный анализ сферы управления (организационная структура, типы планирования и контроля, система основных правовых актов и планово-прогнозных документов, схемы взаимодействия с субфедеральным уровнем власти, бизнесом и населением, оценка эффективности деятельности органа местного самоуправления).

Стратегический анализ направлен, прежде всего, на выявление действующих тенденций и проблем развития муниципального образования, определение приоритетных направлений его дальнейшего развития.

II этап – стратегический синтез.

В каждой сфере жизнедеятельности муниципального образования определяются важнейшие факторы развития с помощью последовательных процедур синтезирующего характера:

- выделение устойчиво действующих факторов развития по группам;
- ранжирование факторов по группам, соотнесение факторов между собой и выделение среди них ключевых;
- выделение совокупности сильных и слабых сторон внутреннего и внешнего проявления ключевых факторов развития с целью обоснования возможностей их взаимоусиления или ослабления;
- соотнесение выделенных сильных и слабых сторон внутреннего и внешнего проявления совокупности ключевых факторов развития.

Процедура синтеза позволяет представить стратегически значимое содержание факторов развития и использовать его для генерации целевых ориентиров стратегического развития муниципального образования. Проявленные стороны ключевых факторов развития задают в определенной мере глубинные тенденции развития территории и фактически определяют рамки и стратегическую направленность генерации целей развития.

III этап – целеполагание.

На третьем этапе осуществляется генерация «триады» взаимоувязанных формулировок: образа желаемого будущего, назначения (миссии) муниципального образования во внешней среде (регионе) и генеральной стратегической цели, интегрирующей в себе назначение и образ будущего. Процедура целеполагания осуществляется с опорой на совокупность сильных сторон проявления факторов развития.

Генеральная стратегическая цель развития муниципального образования включает в себя три неразрывные целевые составляющие, характеризующие муниципальное образование: местность, место жизни (поселение); среда жизни населения; жители муниципального образования как местное сообщество.

В ходе детализации генеральной стратегической цели развития выделяются три целевых направления:

- 1) цели муниципального образования как целостной единицы внутри региона;
- 2) цели муниципального образования как среды для жизнедеятельности и проживания населения;
- 3) цели развития местного сообщества.

Последующая конкретизация целей по каждому из трех направлений ипостасей муниципального образования раскладываются на целевые составляющие следующего уровня – подцели. Каждая из этих целевых составляющих (подцелей), в свою очередь, раскладывается на свои составные части. Обычно достаточно трех уровней разложения стратегической цели: цель – подцель – целевая задача (дерево целей).

IV этап – программно-проектное наполнение целей.

На этом этапе разрабатываются возможности достижения целей всех уровней и формируются необходимые программы и проекты стратегического характера. Таким образом, сгенерированное на предыдущем этапе дерево целей наполняется программно-проектным содержанием.

V этап – механизмы реализации стратегии.

Определяются необходимые механизмы организационно-управленческого плана, позволяющие разработать и реализовать совокупность полученных на предыдущем этапе программ и проектов развития.

Таким образом, для реализации каждой из стратегических программ и проектов решаются определенные целевые задачи по управлению процессом стратегирования. Эти целевые задачи управления в своей совокупности и определяют организационно-

управленческий механизм реализации стратегии. Полученная в результате осуществления такой технологии совокупность аналитических выводов, результатов синтеза, генерации дерева целей и соответствующих программно-проектных средств их достижения, а также организационно-управленческих механизмов реализации представляет собой технологический управленческий документ стратегического свойства.

В результате поэтапного выполнения всех процедур разрабатывается стратегия развития муниципального образования. Важнейшей особенностью полученной таким образом стратегии является «каркас» стратегического «дерева целей» из трех уровней (цель–подцель–целевая задача) и соответствующий набор программно-проектных средств их достижения.

В ходе реализации стратегии в «дерево целей» могут вноситься изменения. Как правило, изменения в текущей ситуации происходят на нижнем уровне – уровне подцелей или даже целевых задач; соответственно, необходимо вносить изменения и в «дерево целей», и в программно-проектное наполнение. В целом же каркас стратегических целей двух верхних уровней (цель–подцель) остается в целом неизменным на протяжении заданного периода реализации стратегии.

Проблемы современного стратегирования

Опыт муниципальных образований, приступивших к реализации стратегии, показывает, что их усилия в этом направлении иногда не приносят желаемого успеха. Это связано с тем, что администрации муниципальных образований, выступая в качестве лидеров стратегических разработок, пытаются организовать реализацию стратегий развития на основе существующих административных методов. Реализация стратегических разработок сводится к мероприятиям, осуществляемым администрацией, а план реализации оказывается планом действий исполнительной власти муниципальных образований.

В результате теряется главное отличие стратегического планирования от административных программ – совместная и скоординированная со всеми ключевыми секторами муниципального образования (власть, бизнес, НКО и др.) деятельность в рамках выбранных приоритетов развития.

При этом сказывается дефицит квалифицированных специалистов в процессах проектного управления, у сотрудников администраций отсутствуют навыки муниципального управления стратегической ориентации. Недостаточна методическая поддержка соответствующей деятельности администраций муниципальных образований. Поэтому непрерывно возникающие изменения во внешней среде или внутри муниципальных образований (законодательного характера, экономического и пр.) еще более усугубляют трудности реализации стратегий развития.

Органы государственной власти субъектов Федерации не всегда полноценно поддерживают реализацию стратегий муниципальных образований, так как не в полной мере владеют методологией стратегирования. Региональные программы и планы развития недостаточно увязаны с местными инициативами.

Современная практика стратегирования выявила основные проблемы реализации стратегий:

- движение к стратегическим целям недостаточно системно организовано;
- приведение структуры администраций в соответствие функциям, обоснованным стратегией;
- усиление механизмов конструктивного взаимодействия подразделений администрации;
- установление взаимодействия с региональной властью по стратегическим вопросам;

- зависимость реализации программ от финансирования, дефицит бюджетных средств;
- использование механизмов государственно-частного партнерства в поиске и привлечении внешних инвесторов;
- учет отраслевыми программами целевых задач стратегии;
- методическая поддержка при реализации стратегии;
- механизмы эффективного взаимодействия и партнерства с бизнесом и активными группами местного сообщества.

Кроме того, в муниципальных образованиях отсутствует практический опыт того, как задействовать проектно-программные средства. Стратегия в большинстве случаев являет собой концептуальную разработку, в которой выделены приоритеты, поставлены задачи и намечены пути их решения. Программы же по реализации стратегий разрабатываются без должной увязки с концептуальными наработками, не полноценно развертываются в совокупность реализующих их проектов.

По сути, программы являются набором мероприятий, обеспечивающих текущее функционирование муниципальных образований исходя из того, что принято в бюджете, т.е. отсутствует связка средств управления от концепции через программу реализации и проекты развития к текущим годовым планам по управлению реализацией стратегических целей. В результате в большинстве муниципальных образований нет общей схемы организации работ по воплощению стратегии, переводу целей по направлениям в конкретные текущие задачи и соответствующие проекты или планы, не учтены имеющиеся и необходимые ресурсы для их реализации.

Основы действенного муниципального управления в стратегическом ключе

Очевидно, что реализация стратегических планов требует новых подходов в муниципальном управлении, связанных с освоением действенных инструментов проектного управления, децентрализацией управленческих действий, многоканальностью финансирования, участием местного сообщества, согласованием интересов с бизнесом и государственной властью разного уровня.

В общем виде совокупность основных положений муниципального управления в стратегическом ключе можно представить следующим образом.

1. Стратегию как технологичную разработку следует и реализовывать технологично, обеспечивая необходимыми ресурсами, увязывая с последовательностью текущих действий в приоритетных сферах в целях развития.

2. Реализация стратегии обеспечивается за счет специально организованной деятельности.

3. Для эффективной реализации стратегии необходимы знания по вопросам стратегического управления и стратегического менеджмента.

4. Структура администрации и текущий порядок ее деятельности должны быть изменены в связи с необходимостью учета стратегических ориентиров развития и механизмов их реализации.

5. Для реализации стратегии администрациям муниципальных образований необходимо вовлечение местного сообщества в этот процесс.

Указанные положения подхода к муниципальному стратегическому управлению можно определить в виде ключевых условий реализации стратегии развития территорий:

- ◆ системное знание муниципального образования как объекта управления;
- ◆ наличие стратегической идеи, соответствующего «дерева» целей и построенных согласно ему программ и проектов деятельности;

- ◆ освоенность инструментов и механизмов, требующихся для управления объектом при продвижении к заданной цели;
- ◆ соответствие управленческой команды и необходимой структурно-функциональной организации муниципальной администрации требуемым целям;
- ◆ встроенность стратегического управления муниципальным образованием во внутренние и внешние процессы жизнедеятельности территории.

Акцент на вопросы управления реализацией стратегий является значимым в работах по вопросам стратегического планирования. Так, среди главных задач при реализации стратегии зарубежные специалисты выделяют следующие принципиальные задачи:

- ✓ создание эффективной организации, обладающей необходимыми возможностями и ресурсами;
- ✓ распределение ресурсов по стратегически значимым направлениям деятельности;
- ✓ выработка политики, изменение бизнес-процессов и выработка рабочих процедур в поддержку новой стратегии.

Применительно к муниципальным образованиям Сибири эти задачи трансформируются следующим образом.

Первая задача – создание эффективной организации – обуславливает необходимость решения совокупности следующих подзадач:

- 1) формирование целесообразной стратегическим и тактическим интересам муниципального образования структурно-функциональной организации администрации;
- 2) адекватный подбор и расстановка кадров;
- 3) эффективная организация деятельности органов местного самоуправления в стратегическом направлении.

С точки зрения текущей ситуации в муниципальном образовании, принявшем стратегию развития, эта задача трактуется как необходимость реорганизации деятельности в стратегическом ключе, прежде всего администрации. Цели стратегии и выделенные приоритеты диктуют необходимость изменения структуры, а точнее структурно-функциональной организации деятельности. Это означает, что выполнение поставленных целей должно обеспечиваться стратегическими функциями (в дополнение к уже существующему обычному функциональному набору) с последующим их закреплением в целесообразной структуре.

Кроме того, важна разработка схемы организации деятельности и взаимодействия всех подразделений администрации, наделенных функциями стратегического развития. Третьим моментом является разработка программы деятельности всех активных сил местного сообщества – ключевых «игроков» – по реализации стратегии.

Вторая задача – перераспределение ресурсов – рассматривается через вопросы бюджетирования с учетом стратегических интересов муниципального образования. Формирование бюджета должно осуществляться с учетом стратегических задач, которые необходимо решать в следующем году. Необходимо «перевести» стратегию в набор проектов и планируемых мероприятий, которые после соответствующих процедур включаются в бюджет или в финансовые документы по другим каналам финансирования.

Третья задача – изменение процессов – предусматривает изменение текущих процессов организации деятельности органов местного самоуправления, прежде всего администрации. Это происходит путем внедрения процедур, представляющих собой последовательности организационных действий управленцев по продвижению стратегии.

Перечисленные задачи в совокупности с другими смежными задачами возникают в ходе реализации стратегии развития муниципального образования. В частности, применительно к третьей задаче реализации стратегий возникает также вопрос создания и применения специальных методов, процедур, механизмов реализации стратегии. Помимо администрирования все большее распространение получают программно-проектные средства, применяются отдельные специальные процедуры, обеспечивающие ход реализации стратегии.

Выработка механизмов реализации стратегий лежит в обеспечивающих направлениях деятельности. В процессе проектирования особых организационно-управленческих процедур в административно-управленческой сфере, сфере права, финансов, информации и взаимодействия с местным сообществом формируются и механизмы реализации стратегии.

В качестве основных механизмов реализации стратегий развития муниципальных образований можно отметить:

- организационно-управленческий механизм (с набором средств управления: концептуальных, программных, проектных, плановых и прочих);
- нормативно-правовой механизм;
- финансово-экономический механизм (с выделением инвестиционного механизма);
- механизм социального партнерства;
- информационно-коммуникационный механизм.

Каждый из механизмов задействуется в системе управления стратегическим развитием муниципального образования, а на этапе реализации стратегии – в рамках управления процессом реализации. Сами механизмы разбиваются на совокупность пошаговых процедур по реализации стратегии развития муниципального образования.

Именно процедуры позволяют технологично осуществлять реализацию стратегии и соответствующий процесс проектного управления:

- ✓ процедуры обеспечивают пошаговый режим реализации стратегии, последовательного продвижения в рамках поставленных целей;
- ✓ при применении последовательности отлаженных процедур возможно отстроить процессы реализации в итеративном режиме;
- ✓ процедурная отстройка действий помогает осуществлять точный и своевременный контроль и мониторинг хода реализации стратегии;
- ✓ процедуры позволяют оптимизировать деятельность по реализации стратегии и при этом достигать запланированных результатов.

Формально механизмы реализации стратегии можно разложить на независимые процедуры. Но внутри каждого из механизмов есть элементы (процедуры) других механизмов. Каждый из механизмов задействуется не независимо друг от друга, а в тесной взаимосвязи между собой. При этом процедуры административно-управленческого механизма в наибольшей степени задействуются в других механизмах. Поэтому организационно-управленческий механизм обеспечивает единое пространство принимаемых управленческих решений и действий, сохраняет целостность общего хода реализации стратегии.

3.2. Особенности стратегирования развития сельских территорий

Государственное регулирование территориального развития

Стратегирование на местном уровне управления получило распространение в развитых странах во второй половине XX века. Для местных сообществ самостоятельное определение целей и основных направлений территориального развития при консолидированном участии ключевых хозяйствующих субъектов стало необходимым условием и наиболее эффективным способом достижения стабильности и устойчивости социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде. При этом местные стратегии являются основой для формирования государственных планов и программ территориального развития.

Одним из ключевых вопросов стратегирования является повышение уровня и качества жизни сельского населения, составляющего около 30% населения России, диверсификация и развитие сельской экономики и инфраструктуры при сохранении значительной роли сельскохозяйственной отрасли, обеспечивающей 5% ВВП, в которой занято около 10% населения.

Создание условий для устойчивого развития сельских территорий становится одной из важнейших стратегических целей государственной политики, достижение которой позволит обеспечить продовольственную безопасность, повысить конкурентоспособность российской экономики и благосостояние граждан.

С учетом объективных особенностей развития сельских территорий и имеющегося значительного разрыва в уровне и качестве жизни на селе по сравнению с городскими территориями достижение прогресса в изменении сложившейся ситуации возможно только на условиях использования программно-целевого метода, в том числе постановки задачи, определения путей ее решения с привлечением средств государственной поддержки на федеральном уровне.

Федеральная поддержка социально-экономического развития сельских территорий начала осуществляться в ходе реализации Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 (далее – ФЦП социального развития села), а также в рамках приоритетных национальных проектов «Развитие агропромышленного комплекса», «Образование», «Здоровье». Однако недостаточные объемы финансирования, несистемный подход к решению сложного комплекса проблем посткризисного возрождения села не привели к коренному улучшению ситуации.

Следующим шагом стала Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446 (далее – Государственная программа на 2008–2012 гг.), в которой устойчивое развитие сельских территорий отнесено к числу приоритетных направлений государственной поддержки. При этом в структуру данной программы была включена и ФЦП социального развития села, срок действия которой был продлен до 2012 г. включительно и которая предусматривала реализацию мероприятий по развитию социальной и инженерной инфраструктуры села.

Государственная программа на 2008–2012 гг. создала определенные предпосылки для укрепления производственного и инфраструктурного потенциала сельских территорий, способствовала повышению занятости и доходов сельского населения, решению вопросов улучшения их жилищных условий и социальной среды обитания. Можно утверждать, что в ходе ее реализации произошли положительные изменения в комплексном развитии сельских территорий.

Однако при всех позитивных результатах реализации Государственной программы в целом, ей нельзя дать однозначную оценку. В процессе реализации ФЦП социального развития села была проведена так называемая «оптимизация расходов», в результате чего фактически направлено из федерального бюджета за 5 лет почти на 68,8 млрд руб. меньше, чем было предусмотрено при ее утверждении в 2007 г. В итоге сохраняется неоправданное отставание уровня оплаты труда занятых в сельском хозяйстве от ее уровня в среднем по экономике страны (53%), медленно развивается социальная инфраструктура сельских территорий, в большинстве регионов сохраняются демографические проблемы. Настроение уехать из села, согласно данным социологических обследований ВНИИЭСХ, имеет более 25% селян, а среди молодежи – около 50%. Во многом это связано с тем, что кризисные явления в сельской экономике носят слишком глубокий и широкомасштабный характер и для их преодоления необходима долгосрочная, научно-обоснованная стратегия восстановления сельскохозяйственного производства, диверсификации и развития сельской экономики, повышения занятости, доходов и социальной защищенности сельского населения.

В этом направлении сделаны последующие шаги федерального центра: распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р утверждена «Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года», постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 утверждена «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», в составе которой предусмотрено преобразование ФЦП социального развития села в ФЦП устойчивого развития сельских территорий. Однако только через год Постановлением Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 598 утверждена Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

Таким образом, система государственного управления встала на путь программно-целевого управления развитием аграрной экономики и сельских территорий в целом, с определенными целями и задачами, конкретными объемами финансовой поддержки, хотя еще 10–12 лет назад было практически невозможно прогнозировать даже среднесрочную перспективу развития такого сложного сегмента экономики, как сельские территории.

Однако говоря о стратегии развития сельских территорий, следует признать, что сложившаяся практика дисбаланса межотраслевого обмена, диспаритета цен, недофинансирования инженерной и социальной инфраструктуры села перенесена и в новую Государственную программу (2013–2020 гг.).

- ◆ К 2020 г. практически сохранятся огромные «ножницы», сложившиеся в уровнях заработной платы по экономике в целом и в сельском хозяйстве (100:55).
- ◆ Объемы ввода жилья в 2014–2020 гг. сократятся по сравнению с 2012 г. на 47–26%, снизится и доля семей, которые смогут улучшить жилищные условия в рамках Программы в общем числе семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся. В 2011 г. доля таких семей составляла 3,5%, на 2014 г. предусматривается 2,5%, на 2015 г. – 2,4% с последующим повышением до 3,7% в 2020 г.
- ◆ Обеспеченность сельского населения фельдшерско-акушерскими пунктами повысится с 9,4 на 10 тыс. жителей в 2011 г. до 10,6 в 2020 г., но не достигнет уровня не только 1990 г. (12), но и 2000 г. (11,3).
- ◆ Уровень газификации и водоснабжения сельского жилища повысится незначительно: соответственно с 55,2 и 58% в 2011 г. до 60,2 и 61,9% в 2020 г.

Формирование модели устойчивого и комплексного развития территорий Сибири

Очевидно, что поддержка сельского развития на федеральном уровне недостаточна и по многим позициям не может обеспечить даже возврата к уровню 30-летней давности. В этой ситуации многократно возрастает роль вклада регионов в решение проблем сельского развития. Следовательно, программы устойчивого развития сельских территорий должны быть разработаны во всех субъектах Российской Федерации.

Формируемая в Сибирском федеральном округе модель комплексного развития территорий имеет значение для повышения конкурентоспособности, поддержания социально-политической стабильности в обществе, решения задач национальной безопасности страны. Указанная модель базируется на стратегических целях, приоритетах и долгосрочных задачах развития Сибирского региона, составляет основу «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года».

Работа по созданию системы стратегического планирования в Сибирском федеральном округе началась в марте 2006 г., когда Совет при Полномочном представителе Президента РФ принял решение о разработке и реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований всех уровней – от сельского поселения до района и городского округа.

В Сибирском федеральном округе 320 муниципальных районов, 77 городских округов, 259 городских поселений и 3530 сельских поселений. Все муниципальные образования разработали и утвердили комплексные программы социально-экономического развития, которые стали основой для совместной работы власти, бизнеса, профессионального образования, науки и общества по развитию экономики Сибири в целом.

В результате удалось выработать подходы к формированию на муниципальном и региональном уровне приоритетов развития, которые соответствуют целям обеспечения национальной безопасности страны, а также выйти на единую систему стратегического и индикативного планирования.

В модели комплексного развития территорий Сибирского федерального округа есть несколько составляющих.

Прежде всего, это первичное и обязательное звено управления – система организации планирования и прогнозирования в экономике и социальной сфере. Она включает «Стратегию социально-экономического развития Сибири до 2020 года», а также стратегии и комплексные программы субъектов Федерации и муниципальных образований Сибирского федерального округа.

Важными элементами сибирской модели являются системы устойчивого развития территорий, малого и среднего предпринимательства, модернизации машиностроительного и агропромышленного комплекса, мониторинга реализации программ социально-экономического развития, подготовки кадров для органов государственной власти и местного самоуправления.

В основе всех территориальных и отраслевых программ и документов – единые методы формулирования стратегических целей и единые подходы к их достижению. Сибирская модель комплексного развития территорий учитывает отечественный и международный опыт планирования и государственного регулирования в социально-экономической сфере, разработки ученых и специалистов в области территориального управления регионов округа. Предлагаемая модель создает основу взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, бизнеса и общества, позволяет увязать отраслевые и территориальные интересы в целях обеспечения комфортных условий для жизни населения Сибири.

Одним из основных аспектов современной методологии стратегирования Сибири является переориентация программ поддержки сельского хозяйства на программы устойчивого развития сельских территорий.

Для обеспечения устойчивого развития сельских поселений региональная политика в СФО включает систему стратегирования организационных, экономико-финансовых и правовых мер, определяющих деятельность федеральных и территориальных органов власти, органов местного самоуправления, направленных на повышение эффективности сельской экономики, уровня и качества жизни сельского населения, а также рациональное использование и воспроизводство природно-ресурсного потенциала сельских территорий.

Стратегирование в области устойчивого развития сельских территорий в СФО осуществляется по следующим направлениям:

- ◆ создание благоприятных социально-экономических условий для выполнения сельским населением общественно полезных функций, включая производственную;
- ◆ повышение занятости, уровня и качества жизни сельского населения, ее конкурентоспособности по сравнению с городскими стандартами комфортности проживания;
- ◆ улучшение демографической ситуации и увеличение ожидаемой продолжительности жизни;
- ◆ рациональное использование природных ресурсов и сохранение окружающей среды;
- ◆ сохранение и приумножение историко-культурного потенциала сельского поселения.

Осуществление сбалансированной региональной социально-экономической политики по развитию сельских территорий обуславливает необходимость соблюдения следующих принципов:

- развитие сельской местности как единого территориального комплекса, выполняющего природоохранную, социально-демографическую, культурную, производственно-экономическую, рекреационную и другие функции;
- обеспечение конституционных прав сельских граждан на труд, доступность качественного образования, медицинской помощи и других социальных услуг;
- государственная поддержка сельских территорий и поселений для обеспечения рационального использования и развития их природного и социально-демографического потенциала;
- партнерские отношения между региональной властью и органами местного самоуправления, бизнесом и сельским населением в целях устойчивого развития сельских поселений;
- учет территориальных особенностей поддержки депрессивных сельских поселений;
- расширение и углубление интеграции и кооперации села с городом, адаптация поселений в единую экономическую систему региона на основе развития дорожно-транспортной инфраструктуры, современных средств связи и создания единых систем социального обслуживания населения;
- использование потенциала развития всех сельских поселений с выделением центров межпоселенческого обслуживания;
- развитие в поселении местного самоуправления, всех форм кооперации, повышение участия местного населения в принятии решений, связанных с перспективами развития сельских поселений.

Основные мероприятия государственной поддержки развития сельских территорий осуществлялись за счет средств федерального бюджета по следующим направлениям: улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, развитие газификации, водоснабжения, сети общеобразовательных учреждений, учреждений первичной медико-санитарной помощи, физической культуры и спорта в сельской местности.

В регионах Сибирского федерального округа в рамках направления «Устойчивое развитие сельских территорий» («Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года») на развитие социальной инфраструктуры и инженерное обустройство сельских поселений из федерального бюджета профинансировано около 83% к плановому значению, из средств консолидированных бюджетов – 97%. При этом некоторым регионам округа были снижены объемы субсидий, выделенных из средств федерального бюджета на эти цели: республикам Алтай, Бурятия – на 70%, Томской области и Забайкальскому краю – на 21, Кемеровской области – на 5%. Республике Тыва из-за отсутствия средств в республиканском бюджете на софинансирование средства федерального бюджета не выделены.

По-прежнему из-за дефицита средств в бюджетах одной из существенных проблем в большинстве регионов округа остается невозможность проводить комплексную застройку сельских территорий с созданием коммунальной инфраструктуры, обустройством территорий и строительством социальных объектов.

Проблема, с которой сталкивается большинство участников региональных и местных программ при строительстве жилья в сельской местности, – предоставление им земельных участков, не подготовленных под жилищное строительство (окраина поселка), где отсутствует коммунальная инфраструктура, что создает обременительные для застройщика условия присоединения к инженерным системам. При этом механизм ипотечного кредитования для строительства (приобретения) жилья в сельской местности практически не используется ввиду низкого уровня доходов сельского населения и отсутствия у него собственных средств.

В целом, сложившийся уровень государственной поддержки сельских территорий недостаточен для перелома демографической ситуации на селе и решения проблемы обеспечения сельской экономики квалифицированными кадрами, способными к освоению инновационных технологий и модернизации агропромышленного производства. Численность сельского населения продолжает уменьшаться, не удается приостановить и сокращение сети объектов социальной инфраструктуры села, сельский жилищный фонд остается преимущественно неблагоустроенным и имеет высокий процент износа.

Не в полном объеме реализованы задания по открытию фельдшерско-акушерских пунктов, филиалов детско-юношеских спортивных школ, строительству и открытию организаций розничной торговли и общественного питания, вводу организаций по оказанию населению услуг производственной деятельности и пунктов приема заказов на бытовые услуги. При наличии заданий отсутствовали ввод детских дошкольных учреждений и газонаполнительных станций, а также создание водоохраных зон.

В связи с этим выход села на качественно новый уровень развития становится одной из важных государственных задач, но для этого нет научно обоснованной методологии управления сельскими территориями. При этом каждый регион руководствуется своими подходами к развитию сельских территорий, зачастую не учитывая сложившиеся социально-экономические ситуации на районном уровне и особенности сельских поселений, что тормозит процесс устойчивого развития, снижает результативность управления территориями всех уровней.

Отсутствие системности в развитии сельских территорий в немалой степени привело к нерациональному размещению производительных сил, неразвитости социально-бытовой инфраструктуры и другим диспропорциям, что отрицательно сказалось на эффективности сельской экономики и условиях проживания в сельской местности.

На селе остаются нерешенными вопросы в сфере развития социальной инфраструктуры, устойчивости доходов населения, бюджетной обеспеченности сельских поселений, в сложившейся экологической обстановке. Это объясняется как отсутствием комплексных исследований особенностей функционирования и развития сельских территорий, так и необходимостью разработки и реализации приоритетных направлений по решению проблем их устойчивого развития.

Таким, образом, в целях создания условий для комплексного развития сельских территорий и повышения качества жизни сельского населения в регионах СФО целесообразно:

- увеличить объем субсидий, выделяемых на софинансирование из федерального бюджета на реализацию мероприятий по строительству жилья на селе и развитие социальной и инженерной инфраструктуры сельских территорий и на поддержку элитного семеноводства и почвенного плодородия;
- увеличить условия и сроки инвестиционного кредитования на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих помещений, приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования до 15–20 лет;
- предоставить предприятиям, реализующим проекты по строительству животноводческих комплексов, рассрочку (реструктуризацию) кредитов, привлеченных до 2008 г., на срок до 15 лет;
- разработать дополнительные компенсирующие меры, направленные на закрепление трудовых ресурсов на селе.

Для закрепления населения и сохранения сельского образа жизни необходимо более высокими темпами наращивать экономику, строить жилье, расширять инфраструктурные возможности. Следовательно, сельские районы должны получить правовое обеспечение как точки роста, территории интенсивного и комплексного развития.

С позиций регионального управления для устойчивого развития территорий должны быть приняты и реализованы муниципальные программы по комплексному социально-экономическому развитию сибирской деревни. Они направлены, прежде всего, на повышение занятости и доходов сельского населения, развитие сельского самоуправления, стимулирование развития несельскохозяйственного бизнеса в сельской местности.

Рассматривая сельские территории не только как объект управления, но и как специфический комплекс, устойчивое развитие которого должно быть направлено на экономически и экологически обоснованное, социально ориентированное расширенное воспроизводство, можно выделить следующие основные условия, способствующие этому:

- создание эффективной системы использования ресурсного потенциала сельской местности, направленной на улучшение жизнеобеспечения и социально-инженерного развития сельских территорий, а также обеспечивающей расширенное воспроизводство рабочей силы и сохранение моральных, культурных, умственных способностей будущих поколений сельского населения;
- обеспечение устойчивого развития экономики сельских территорий с целью формирования воспроизводственного потенциала для дальнейшего экономического развития и повышения конкурентоспособности основных видов деятельности на селе;
- сохранение и эффективное использование природно-ресурсного потенциала сельских территорий с целью его дальнейшего воспроизводства и улучшения экологической ситуации на селе.

Новейшие перспективные направления стратегирования развития сельских территорий

Недостаточный учет экологического фактора при разработке концепций, стратегий и программ социально-экономического развития села, схем территориального планирования может негативно повлиять на развитие сельских территорий и привести к снижению эффективности использования их природно-ресурсного потенциала. Тем более что финансирование природоохранной деятельности из федерального бюджета в последние годы осуществляется крайне неудовлетворительно. Объем финансирования колеблется в пределах 0,5–0,8% расходной части бюджета, что примерно в 5–10 раз ниже, чем в развитых странах.

Для решения данной проблемы в систему стратегирования сельских территорий включена вся совокупность целей экологического развития, а также необходимые инвестиции в природоохранную деятельность. Это позволит эффективно управлять природопользованием сельских территорий, обеспечив тем самым устойчивое развитие села и рациональное использование природно-ресурсного потенциала.

Еще одним из перспективных направлений стратегирования развития сельских территорий является региональный маркетинг. Его применение в сочетании с развитым местным самоуправлением и сложившейся системой кооперации и кластеров позволяет значительно повысить инвестиционную привлекательность и финансовую независимость сельских административно-территориальных образований. Особая роль здесь отводится развитию малого и среднего предпринимательства и диверсификации сельской экономики.

Диверсификационные процессы на селе являются предпосылками повышения устойчивости развития экономики на основе комплексного и безотходного использования ресурсов, покрытия убытков сельских жителей во время аграрных кризисов за счет прибыли, полученной в других отраслях, а также обеспечения альтернативной занятости населения в несельскохозяйственных видах деятельности.

Сложившаяся система территориального планирования на селе фактически подчинена интересам развития отраслей, где основное внимание уделяется аграрному производству, а не комплексному развитию территорий как среды обитания сельского жителя, гармонирующей с природными и производственными условиями, что на практике приводит к недооценке социально-экономических и природоохранных аспектов сельского развития.

Поэтому целесообразность создания многоуровневой системы планирования социально-экономического развития сельских территорий в современных условиях приобретает особую актуальность и должна отражать следующие тенденции:

- увеличение роли социального кластера в развитии территории, где главной производительной силой является сельский житель, который может трудиться в любой отрасли хозяйства, но проживать постоянно на данной территории;
- повышение значения комплексного экономического развития сельских территорий, которые имеют различный потенциал (природные ресурсы, плотность и структуру населения, социально-исторические особенности и др.);
- усиление проблем природопользования и экологического развития села, решение которых возможно только при территориальном межотраслевом и межведомственном подходе.

Проект «Муниципальное управление устойчивым развитием Маслянинского района Новосибирской области»

В соответствии с Федеральным законом № 131 органы местного самоуправления имеют право устанавливать долгосрочные и среднесрочные цели местного развития и определять способы их достижения. Долгосрочным ориентиром в этом направлении становятся стратегические планы социально-экономического развития муниципальных образований.

Для комплексного социально-экономического развития сельских территорий Сибири реализуется многоуровневая система стратегического планирования как одного из наиболее эффективных способов реализации стратегических целей и приоритетов развития. Она включает в себя стратегический и тактический уровни планирования на основе разработки прогнозно-плановых документов, содержащих стратегию, программы комплексного социально-экономического развития и их прогноз, а также схемы территориального планирования.

Так, в Новосибирской области с ее территориальным разнообразием и масштабами проблеме устойчивого развития территорий уделяется повышенное внимание. Усилия направлены не просто на устранение негативных факторов с помощью разрозненных, не связанных друг с другом мероприятий. Отработан научно обоснованный системный подход, позволяющий интегрировать отраслевые подходы с учетом всех взаимно обуславливающих связей, широким и творческим использованием передового опыта и инноваций.

В целях повышения эффективности муниципального управления, укрепления взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и бизнес-сообщества по комплексному развитию сельских территорий специалистами администрации Маслянинского района и учеными кафедры региональной экономики Сибирского института управления РАНХиГС при Президенте РФ разработан пилотный проект «Муниципальное управление устойчивым развитием Маслянинского района Новосибирской области».

Его реализация осуществляется с 2006 г. при поддержке правительства региона как перспективная модель взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, институтов бизнеса, науки и образования, общественных организаций и населения на основе государственно-частного партнерства по реализации приоритетных направлений устойчивого развития сельских территорий региона на инновационной основе и выработке механизмов привлечения инвестиционных ресурсов в муниципальную экономику на ближайшую и долгосрочную перспективу.

Главной целью проекта является создание инновационных, действенных механизмов и технологий местного самоуправления, обеспечивающих воспроизводство социального, хозяйственного, природно-ресурсного и экологического потенциалов и планомерное, устойчивое, комплексное и сбалансированное социально-экономическое развитие сельского муниципального района. На примере Маслянинского района адаптируется модель муниципального управления, направленная на повышение жизненного уровня, экономической активности и социальной защищенности сельского населения в условиях децентрализации и рыночных отношений.

Следующим закономерным этапом совершенствования инвестиционного процесса в муниципальном образовании стал переход к инновационному типу развития, основанному на внедрении в практику достижений науки, современной техники, передовых ресурсосберегающих технологий, новых приемов и методов организации труда.

Маслянинский проект не ограничивается сугубо производственными аспектами агроотрасли. В нем сформированы современные подходы к развитию сельских терри-

торий: сохранение сельского образа жизни в новом, современном его виде, с развитием там инфраструктуры, дорог, транспорта, газового обеспечения, в том числе за счет реализации на селе национальных проектов, а также максимального стимулирования создания новых рабочих мест. При этом особое внимание обращается на несельскохозяйственные виды деятельности (табл. 3.1).

Реализуемая социально-экономическая муниципальная политика в Маслянинском районе соответствует глобальным тенденциям развития сельских территорий, построению динамичного инновационного сельского хозяйства, что невозможно в условиях деградации социальной инфраструктуры села. Создание диверсифицированной сельской экономики в совокупности с хорошими транспортными возможностями, развитой социальной инфраструктурой и новым качеством жилья – это стратегическое направление преобразований на селе, на которых сосредоточены управленческие усилия, обуславливающие инвестиционную привлекательность сельских территорий.

Таблица 3.1

**Привлечение инвестиций на территорию Маслянинского района
Новосибирской области, млн руб.**

Направления инвестиций	Период инвестирования			
	2005–2012 гг.		2013–2015 гг.	
	всего	%	всего	%
Промышленность	1291	21,5	700	20,0
Агропромышленный комплекс	2000	33,3	1100	31,4
Жилищно-коммунальное хозяйство, дороги	1100	18,3	620	17,7
Жилищное строительство	660	11,0	250	7,1
Объекты социальной сферы	573	9,5	568	16,2
Туризм	154	2,6	240	6,9
Объекты потребительского рынка	170	2,8	12	0,4
Приобретение транспорта, оборудования	55	0,9	10	0,3
ВСЕГО	6003	100,0	3500	100,0
В том числе бюджетные инвестиции	1343	22,4	656	18,7

Данный проект не содержит анализа всех проблем, полного описания всех механизмов и технологий стратегического управления социально-экономическим развитием сельского района. Над этим еще предстоит работать. Авторы лишь хотели показать опробованные практикой подходы к модернизации муниципального управления, которые необходимы для успешного начала позитивного и комплексного развития любой территории, особенно сельской.

Главными составляющими этого процесса являются:

1) выработка плодотворной стратегической идеи местного развития, поддерживаемой большинством населения муниципального образования и основанной на принципах самоорганизации и саморазвития;

2) поиск взаимной заинтересованности и согласия, соединение усилий органов государственной власти и местного самоуправления, представителей частного бизнеса и муниципальной экономики, а также рядовых сельских граждан в совместной разра-

ботке и реализации политики, направленной на комплексное развитие территории, привлечение инвестиций, экономический рост, достижение социальной справедливости и повышение уровня жизни населения, рост рождаемости и закрепление молодежи на селе;

3) подготовка квалифицированных кадров, модернизация и совершенствование самого процесса муниципального управления, в том числе разработка и освоение инновационных технологий, лежащих в основе современного муниципального менеджмента.

В центре проекта «Муниципальное управление социально-экономическим развитием Маслянинского района Новосибирской области» – повышение качества жизни человека на селе. Проект нацелен не только на разработку концепции и программы развития, но и на освоение конкретных механизмов реализации заявленных целей и задач, включая мониторинг и оценку достигнутых результатов на различных этапах работ, а также предусматривает возможность корректировки и диверсификации деятельности.

За прошедший период реализация генеральной цели Маслянинского проекта успешно осуществляется. Проект носит открытый характер и предполагает дальнейшую разработку и совершенствование всех составляющих его направлений, а также расширение участников за счет привлечения инвесторов, предпринимателей, менеджеров, консультантов.

Для бизнеса успех проекта означает формирование благоприятных условий и надежной основы для долговременного экономического развития. Для широких слоев населения – это приоритет целей, отражающих представление о социальной справедливости (здравоохранение, образование, жилье), и понятные пути их достижения. Для государства – это опыт совершенствования механизмов взаимодействия органов власти различных уровней, отработка технологий управления комплексным социально-экономическим развитием сельских территорий, возможность распространения лучшего опыта и повышения конкурентоспособности экономики муниципальных образований, региональной и национальной экономики в целом.

3.3. Устойчивое развитие крупных городов как фактор эффективного управления территорией

Города – «центры и узлы» развития экономики страны

Происходящие изменения в российской экономике и модернизация государственного управления вызывают необходимость более углубленно осмыслить сложившуюся модель функционирования крупных городов как с точки зрения их вклада в развитие регионов и страны в целом, так и с позиции устойчивости их перспективного развития.

Крупные города в структуре государственного и регионального управления являются центрами концентрации человеческих, производственных, инвестиционных и инновационных ресурсов. От того, насколько успешно в них будут решаться конкретные проблемы реформирования и развития экономики, зависят результаты устойчивого социально-экономического развития страны в целом.

В этой связи вопросы, связанные с устойчивым развитием крупных городов, необходимо рассматривать с двух точек зрения. Во-первых, изнутри, рассматривая город как самостоятельную систему и отдавая предпочтение внутренним факторам, обеспечивающим устойчивость муниципального образования как такового. Во-вторых, извне, рассматривая муниципальное образование как элемент более сложной системы (региона, страны, мира в целом) и обращая внимание, прежде всего, на внешние факторы, вносящие вклад в обеспечение устойчивости города.

В настоящее время особую важность приобретает задача разработки эффективной модели управления крупными городами, учитывающей их особенности. Особая роль крупных городов как центров регионального роста определяет актуальность вопросов формирования эффективного бюджетного механизма регулирования их социально-экономического развития. Однако проблема поиска оптимальной модели бюджетного механизма регулирования социально-экономического развития в крупных городах пока остается открытой.

Назрела необходимость применения в сфере бюджетно-налоговой политики, межбюджетных отношений, разграничения полномочий и собственности между уровнями власти дифференцированного подхода, учитывающего особенности управления муниципальными образованиями с различным социально-экономическим потенциалом. Требуется разработка ряда концептуальных и организационно-методических положений бюджетного механизма регулирования социально-экономического развития муниципального образования – крупного города, а также методических подходов к оценке взаимосвязи индикаторов планово-прогнозных документов, параметров бюджета и фактических показателей социально-экономического развития.

В современной экономике крупные и крупнейшие города, сосредоточившие мощный финансовый, научно-промышленный, кадровый и культурный потенциал, являются реальными центрами социально-экономического развития регионов и государства. Такие города одновременно представляют «центральные места», обслуживающие потребности прилегающей территории, и «узлы» различных сетей, значение которых выходит далеко за пределы контролируемого городом пространства.

По данным статистической отчетности России, 12 городов имеют население от 1 млн человек и более и 25 городов – от 500 тыс. до 1 млн человек. Все города-миллионники являются важнейшими местами сосредоточения и притяжения человеческих, трудовых, промышленных, культурных, экономических ресурсов и центрами социально-экономического развития как для своего региона, так и для нескольких окружающих регионов, а некоторые из них – также для стран СНГ и Азии.

Их значимость в этом качестве зависит не только от числа жителей, но и от ряда других факторов, важнейшими из которых являются уровень доходов населения, накопленный экономический и культурный потенциал, а также специфика соседних регионов, для которых миллионники являются центрами транспорта, высшего образования, торговли, логистики, культуры и т.п. Не случайно в стратегиях экономического развития большинства из этих городов говорится о наращивании столичных функций: концентрации деловой и финансовой активности, маркетинг города, наращивание междугородных связей, активная информационная политика.

Слагаемые устойчивого развития российского мегаполиса (на примере Новосибирска)

Основные слагаемые устойчивого развития современного российского мегаполиса (на примере города Новосибирска) можно охарактеризовать следующим образом.

Современный Новосибирск как административный и агломеративный центр Новосибирской области, характеризуется крупным индустриальным, транспортным, научным и культурным потенциалом. Площадь земель в городской черте составляет свыше 880 км². Население Новосибирска – 1014 тыс. человек, или около 40% от численности населения Новосибирской области.

Основа экономической базы города – многоотраслевая промышленность, в которой работает около трети от числа занятых во всех сферах экономики (около 74 тыс. человек).

Промышленность Новосибирска характеризует промышленный потенциал всей Новосибирской области, так как доля объема промышленной продукции Новосибирска в общем объеме производства Новосибирской области составляет 63%. В Новосибирске насчитывается 2754 промышленных предприятия, среди которых 100 крупных и средних предприятий являются бюджетобразующими. В городе расположены крупные предприятия энергетики, нефтегазового комплекса, черной и цветной металлургии, машиностроения (включая предприятия сельхозмашиностроения и оборонной промышленности), стройиндустрии, деревообработки, а также пищевой и легкой промышленности.

К тому же промышленный комплекс Новосибирска является крупным донором бюджетной системы РФ. Новосибирском ежегодно перечисляется свыше 67 млрд руб. налоговых и иных обязательных платежей во все уровни бюджетов и внебюджетные фонды. При этом собственные доходы бюджета составляют около 8 млрд руб. В этой связи промышленное развитие города является одним из приоритетов стратегического плана устойчивого развития Новосибирска до 2025 г.

Вместе с тем существует также ряд факторов, сдерживающих развитие промышленного потенциала города, среди которых: рост тарифов на энергоносители и транспортные услуги; моральный и физический износ оборудования в большинстве отраслей; низкая конкурентоспособность производимой продукции; многие предприятия относятся к головным компаниям, которые находятся за пределами Новосибирской области, и т.д.

Развитие подобного промышленного центра требует масштабных и постоянных инвестиций. Объем инвестиций в основной капитал в результате финансово-экономического кризиса в последние годы сократился и составляет менее 20 млрд руб. в год (26% от общего объема инвестиций, освоенных организациями области). Более 43% из общего объема инвестиций в основной капитал в Новосибирске осуществляется за счет собственных средств (8,1 млрд руб.). Доля бюджетных средств в общем объеме инвестиций составляет 22%.

В то же время следует отметить, что Новосибирск сталкивается с решением не только внутренних трансформационных процессов, но и находится под влиянием общемировых тенденций и в первую очередь – глобализации и мировых колебаний экономической конъюнктуры. Не случайно мировой финансово-экономический кризис оказывает серьезное влияние прежде всего на промышленность. Так, ряд Новосибирских промышленных предприятий из-за кризиса был вынужден снизить объем производства и реализации продукции, инвестиционную активность и сократить численность работающих. В этих условиях администрация Новосибирска активно реализовывала антикризисную промышленную и инвестиционную политику, поскольку промышленность – важнейший элемент стратегии устойчивого развития города.

Помимо участия в федеральных и областных программах по обеспечению занятости населения администрация Новосибирска разработала и реализовала мероприятия по трудоустройству в рамках муниципальных целевых программ: «Организация общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы» и «Молодежь Новосибирска».

С целью стимулирования производственной и инвестиционной активности организаций на территории Новосибирска идет планомерная реализация следующих мероприятий:

♦ *Совершенствование нормативно-правовой базы инвестиционной деятельности, способствующей привлечению инвестиций в экономику города.*

Принято Положение о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности на территории Новосибирска, в котором определяются правовые, экономические, социальные и экологические условия инвестиционной деятельности, порядок и формы

осуществления муниципальной поддержки на территории Новосибирска. Кроме того, принято решение Новосибирской городской Думы «О территориях предпринимательской активности в городском округе город-герой Новосибирск». Создание таких территорий позволит сохранить уже действующие промышленные предприятия и создать условия для их продуктивного функционирования в будущем путем предоставления налоговых и неналоговых льгот, а также различного рода преференций. Не менее значимым станет количественное увеличение субъектов производственной деятельности и предпринимательства путем размещения новых конкурентоспособных производств на свободных индустриальных площадках.

♦ *Активное продвижение территории Новосибирска как перспективного инвестиционного и инновационного центра в других регионах России, странах дальнего и ближнего зарубежья.*

В этой связи совместными усилиями администрации Новосибирска и научных кругов подготовлена для профессионального обсуждения маркетинговая стратегия развития территории городского округа Новосибирск до 2020 г., включающая в себя поиск эффективных практических механизмов продвижения имиджа города, местных товаропроизводителей, повышение деловой, инвестиционной и рекреационной привлекательности территории Новосибирска.

♦ *Муниципальная поддержка инвестиционной деятельности.*

К мерам такой поддержки относятся: муниципальные гарантии под заемные средства для реализации инвестиционных проектов на территории Новосибирска; субсидии за счет средств бюджета Новосибирска для возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным для реализации инвестиционных проектов на его территории; бюджетные инвестиции юридическим лицам, осуществляющим инвестиционные проекты на территории Новосибирска.

♦ *Обеспечение оптимизации размещения производительных сил на территории Новосибирска.*

С этой целью в администрации Новосибирска создана межведомственная комиссия по размещению производительных сил на территории Новосибирска, утвержденная Постановлением главы Новосибирска от 5 марта 2010 г. №507 «О постоянной межведомственной комиссии по размещению производительных сил на территории Новосибирска», и т.д.

Современные реалии обуславливают целесообразность диверсифицировать факторы устойчивого развития города. Несмотря на то что Новосибирск считается, прежде всего, крупным промышленным центром, малое предпринимательство занимает особое место в структуре экономики города и является не только звеном в создании рыночной инфраструктуры, но и необходимым элементом в социальном преобразовании общества, в определенной мере создающим средний класс – опору городского сообщества.

Уровень развития малого предпринимательства является отражением степени развития экономики. В городе зарегистрировано около 9 тыс. субъектов предпринимательства – юридических лиц и более 31 тыс. индивидуальных предпринимателей. Несмотря на кризис, по сравнению с 2008 г. численность индивидуальных предпринимателей увеличилась на 3%. Во многом этому способствовали следующие меры по поддержке малого и среднего бизнеса:

- уменьшение на 40% корректирующего коэффициента К2 по ЕНВД по отдельным видам деятельности;
- снижение налоговой ставки земельного налога в отношении земельных участков, предоставленных для размещения автостоянок, парковок, что позволило смягчить нагрузку в виде арендных платежей на арендаторов таких земельных участков;

- уменьшение величины арендной платы за муниципальные нежилые помещения;
- передача в безвозмездное пользование гражданам и юридическим лицам объектов муниципального недвижимого имущества, не используемых в течение трех и более лет;
- установление временного антикризисного коэффициента, формирующего плату, взимаемую по договорам на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на объектах, являющихся муниципальной собственностью, в размере 0,75%;
- расширение перечня категорий пользователей земли, для которых предусмотрено снижение арендной платы за землю в 2008 г. Это юридические и физические лица, арендующие земельные участки для эксплуатации павильонов (торговых, остановочных), автостоянок.

Кризис не только приносит много проблем, но и дает новые возможности для развития города – при оперативной адаптации к изменениям на рынке и грамотном анализе ситуации город может не только не потерять, но и усилить свои позиции. Поэтому, несмотря на сложность ситуации, городам не следует забывать о своем долгосрочном развитии и стратегических приоритетах.

Достижение стратегической цели развития Новосибирска напрямую зависит от того, насколько город финансово обеспечен. Многие проблемы города как объекта управления обуславливаются общими процессами, происходящими в российском обществе. В правовой сфере они в значительной мере определяются тем, что в федеральном и региональном законодательстве недостаточно учитываются потребности развития муниципальных образований.

Рассматривая город как элемент более сложной системы – государственной вертикали в целом (муниципальное образование – регион – страна) – актуальным вопросом является формирование финансово-экономической основы развития города. В местных бюджетах, как и ранее, сохраняется высокая доля трансфертов из вышестоящих бюджетов, в результате чего у местных органов власти теряется интерес к поиску новых источников доходов. Сложившаяся система межбюджетных отношений не предполагает устойчивого развития крупных городов по своей сути.

Доля закрепленных за муниципальным образованием налоговых поступлений на протяжении многих лет остается весьма низкой и не отвечает минимальным потребностям. Так, если в 2002 г. доля отчислений в бюджет Новосибирска составляла свыше 22% от общей суммы собранных на территории Новосибирска, то в 2011 г. – 8%. Это означает, что с каждого собранного на территории Новосибирска рубля в бюджете города остается менее 8 копеек.

Зачем муниципалитету работать над увеличением доходной части бюджета, если в итоге может получиться так, что средства местного бюджета в виде отрицательного трансферта перейдут в бюджет субъекта РФ? При этом на территории Новосибирска собранный объем налоговых и иных обязательных платежей во все уровни бюджетной системы РФ является доминирующим (свыше 60% от общей суммы поступлений на территории Новосибирской области) над остальными муниципальными образованиями.

Механизмы перераспределения средств остаются вполне традиционными: происходит перераспределение финансовых потоков между «богатыми» и «бедными» муниципалитетами через региональный бюджет, что в конечном итоге не приводит к стимулированию экономического развития как благополучных, так и проблемных муниципальных образований. Сбалансированности доходов и расходов местных бюджетов необходимо добиваться прежде всего путем построения оптимальной модели разграничения доходов между разными уровнями власти, а не с помощью разных форм перераспределения бюджетных средств.

В условиях ограниченности местного бюджета особое внимание уделяется привлечению ресурсов из бюджетов вышестоящих уровней. В 2012 г. Новосибирск принял участие в реализации четырех федеральных и областных целевых программ, а также непрограммных мероприятий, что позволило привлечь дополнительно значительную часть средств вышестоящих бюджетов – более 2 млрд руб. В результате на 1 руб. средств бюджета Новосибирска привлечено 6,68 руб. из вышестоящих бюджетов, в то время как в 2005 г. – всего 2 руб. Очевидна задача обеспечить рост данного соотношения. Основными направлениями реализации целевых программ и непрограммных мероприятий, являются: жилищное строительство, развитие инженерной и социальной инфраструктуры, осуществление мер социальной поддержки населения.

Системное стратегическое планирование – действенный инструмент развития города

Устойчивое развитие муниципальных образований в современных условиях зависит не только от объемов имеющихся ресурсов, но и от способности управленческих кадров спланировать и организовать их эффективное использование. И здесь действенным инструментом муниципального управления становится система стратегического планирования устойчивого развития города. Новосибирск в этом направлении – один из лидеров в России, поскольку целенаправленно на протяжении последних нескольких лет занимается вопросами стратегического планирования развития города. Стратегический план устойчивого развития Новосибирска до 2025 г., принятый городской Думой, – важнейший элемент в системе городского управления.

Но наличие стратегического плана – недостаточное условие для развития города. Необходима целостная система стратегического управления развитием города, обеспечивающая функциональную роль стратегического плана в существующей муниципальной системе бюджетного, программно-целевого планирования и социально-экономического прогнозирования.

В 2010 г. было разработано и принято новое Положение о стратегическом планировании развития Новосибирска, позволившее изменить подход к среднесрочному планированию, увязав его с планированием долгосрочных тенденций развития города. Положение обеспечивает координацию разработки и реализации прогноза социально-экономического развития Новосибирска, ведомственных и долгосрочных целевых программ, докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС¹ со стратегическим планом устойчивого развития Новосибирска.

Администрацией города разработан муниципальный правовой акт о мониторинге отраслевого развития города и результативности деятельности отраслевых структурных подразделений. Система стратегического управления обеспечивает четкую взаимосвязь между целевыми ориентирами стратегического плана, развитием отраслей и сфер Новосибирска, тактическими задачами и результатами деятельности отраслевых структурных подразделений администрации Новосибирска.

Кроме того, Новосибирск одним из первых крупных муниципальных образований реализует модель оценки эффективности и стимулирования территориальных подразделений города (районов города). В первую очередь, на бюджетные инвестиции должны рассчитывать территориальные образования, обладающие реальным потенциалом и желанием развиваться. Несмотря на определенные успехи в сфере стратегического планирования, для более полной реализации муниципалитетами данной функции, в первую очередь необходимо:

- определить полномочия органов местного самоуправления в разработке стратегических планов развития территорий муниципальных образований и порядке их финансирования из бюджетов всех уровней;

¹ ГРБС – главные распорядители бюджетных средств.

- обеспечить включение стратегических планов и комплексных программ социально-экономического развития в бюджетный процесс в качестве необходимых и обуславливающих эффективность и обоснованность всех целевых расходов, а также обеспечить связь территориального и стратегического планирования;
- определить единую методику стратегического планирования развития муниципальных образований и т.д.

К наиболее проблемным вопросам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития следует отнести:

◇ недостаточную определенность государственной региональной политики в отношении развития системы особых экономических зон и организации новых зон опережающего социально-экономического развития;

◇ несоответствие объема компетенции органов местного самоуправления (перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению) задачам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития.

Важнейшим вопросом стратегического территориального планирования является оптимизация долгосрочного пространственного проектирования, включая его транспортную инфраструктуру. В этой связи в Новосибирске были приняты базовые документы градостроительной документации территориального планирования, определяющие градостроительную стратегию и условия формирования среды жизнедеятельности: Генеральный план Новосибирска до 2025 г. и Правила землепользования и застройки. Новосибирск предлагает потенциальным инвесторам возможности как имеющейся, так и запланированной к развитию транспортной и инженерно-технической инфраструктуры, значительные территориальные, рекреационные, кадровые и иные ресурсы для дальнейшего развития города, застройки свободных и реконструкции застроенных территорий.

Так, потенциальные территориальные ресурсы Новосибирска, с учетом возможной реконструкции, составляют на сегодня 4500 га. Согласно новому генеральному плану, объем нового жилищного строительства на период до 2015 г. составит 3200 тыс. м² общей площади домов. Свободные территориальные ресурсы города для размещения крупных объектов общественного назначения составляют сегодня более 100 га.

Несмотря на очевидные успехи в вопросах регламентирования градостроительной деятельности Новосибирска, одними из наиболее проблемных с точки зрения реализации являются отношения по формированию земельных участков. Остаются значительными временные и денежные затраты при осуществлении землеустроительных действий (межевание). Учитывая тот факт, что результаты этой деятельности в среднесрочной перспективе благоприятно повлияют как на наполняемость всех уровней бюджетной системы, так и на реализацию национального проекта «Доступное и комфортное жилье», следует обратить внимание органов федеральной и региональной власти на необходимость финансовой поддержки муниципалитетов с целью скорейшего решения этого вопроса.

В заключение необходимо отметить, что результативность принимаемых стратегий устойчивого развития крупных и средних городов зависит от комплексности и системности общей целенаправленной работы органов местной и государственной власти, населения, науки.