



РЕСУРСНЫЙ ЦЕНТР
ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ
ПРИ ЛЕОНТЬЕВСКОМ ЦЕНТРЕ



ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ИЗМЕРЯЯ РЕЗУЛЬТАТЫ

Доклады участников Четвертого общероссийского
форума лидеров стратегического планирования

Санкт-Петербург, 20–21 октября, 2005 г.



АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ ИИЭСИ
ЛЕОНТЬЕВСКИЙ ЦЕНТР



Санкт-Петербург
2006

Территориальное стратегическое планирование: измеряя результаты / Доклады участников Четвертого общероссийского форума лидеров стратегического планирования 20–21 октября 2005 г. Научный редактор — д. э. н. Б. С. Жихаревич. — СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2006. — 112 с.

Публикация фиксирует состояние территориального стратегического планирования в России на конец 2005 г., отраженное в докладах участников Четвертого общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Материалы сгруппированы в 4 раздела. В первых двух разделах помещены доклады, рассказывающие о конкретном опыте разработки и реализации стратегических планов соответственно на региональном и муниципальном уровне. Третий небольшой раздел посвящен представлению ряда донорских проектов и организаций. В четвертом собраны доклады методического и обобщающего характера. Кроме того, в сборник включены программа, список участников и рекомендации Форума.

Рекомендуется практикам стратегического планирования, студентам, преподавателям. Дополнительная информация — на сайте <http://citystrategy.leontief.net/>

© Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2006

Воспроизведение в полном объеме или фрагментарно любыми способами текста данного издания допускается только с письменного согласия МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Научный редактор: доктор экономических наук Б. С. Жихаревич

Издатель: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
190000, Санкт-Петербург, пер. Антоненко, д. 6
Тел.: (812) 314-41-19; факс: (812) 319-98-14.
iscer@leontief.spb.su, <http://www.leontief.ru>

Пре-пресс: ООО «Селеста».
Тел.: (812) 380-95-48

Подписано в печать 10.01.2006. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Балтика».
Объем 7 п. л. Тираж 700 экз. Заказ №

Отпечатано в типографии «Турусел», Санкт-Петербург, ул. Миллионная, д. 1

Поддержка данного издания была осуществлена Московским общественным научным фондом (МОНФ) за счет средств, предоставленных Агентством по международному развитию Соединенных Штатов Америки (АМР США). Точка зрения, отраженная в данном документе, может не совпадать с точкой зрения АМР США или МОНФ.



СОДЕРЖАНИЕ

С. М. Миронов. <i>Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации</i> Приветствие участникам Форума	5
В. А. Яковлев. <i>Министр регионального развития Российской Федерации</i> Приветствие участникам Форума	6
М. Э. Осеевский. <i>Вице-губернатор, Санкт-Петербург</i> Приветствие участникам Форума	7
Л. П. Совершаева. <i>Заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, Санкт-Петербург</i> Приветствие участникам Форума	8
Б. С. Жихаревич. <i>МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург</i> Предисловие научного редактора	9

Раздел 1.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В. Н. Княгинин. <i>Центр стратегических разработок «Северо-Запад»</i> Новое поколение стратегий регионального развития	10
С. А. Банин. <i>Правительство Кировской области</i> Стратегические приоритеты социально-экономического развития Кировской области	12
С. А. Воронов, А. В. Россошанская. <i>Правительство Саратовской области</i> Применение методов управления, ориентированных на результат, в органах исполнительной власти и местного самоуправления Саратовской области	15
О. В. Толстогузов, А. И. Шишкин. <i>Институт экономики КНЦ РАН</i> От мобилизационного к инновационному сценарию регионального развития (измерение выполнения Концепции «Возрождение Карелии»)	17
С. Н. Стехина. <i>Правительство Ставропольского края</i> Концептуальные направления формирования репрезентативной налоговой системы, стимулирующей экономическое развитие муниципальных образований	20
Б. П. Носко. <i>Правительство Ростовской области</i> Стратегия привлечения инвестиций Ростовской области	25
Л. Ю. Падилья Сароса. <i>Правительство Ульяновской области</i> Точки роста муниципальных образований как основа стратегии развития региона	25

Раздел 2.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

В. Ф. Городецкий. <i>Мэр Новосибирска</i> В. А. Воронов. <i>Первый заместитель мэра</i> О. В. Молчанова, В. М. Чистяков. <i>Мэрия Новосибирска</i> Организация исполнения стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска	28
А. Г. Высокинский, Н. В. Корнякова, А. В. Немтинов. <i>Администрация Екатеринбурга</i> Реализация Стратегического плана: управление по результатам — опыт Екатеринбурга	34
А. С. Анисимов. <i>Администрация г. Хабаровска</i> С. П. Быстрицкий, Л. С. Воронцова, В. К. Заусаев. <i>ДальНИИ рынка при Минэкономразвития России</i> Социальные инновации в стратегическом планировании: опыт г. Хабаровска	37
А. С. Сухоруков. <i>Администрация г. Петрозаводска</i> После разработки Стратегического плана: инструменты управления стратегическим развитием в Петрозаводске	40
В. С. Синицкая. <i>Мэрия г. Череповца</i> Использование системы сбалансированных целевых показателей для планирования и оценки деятельности (на примере блока инфраструктуры городского хозяйства)	43
А. В. Маловецкий, О. Г. Казаков. <i>Администрация г. Сургута</i> Основные направления реформирования бюджетного процесса в г. Сургуте	45
А. В. Толкачев. <i>Администрация г. Ростова-на-Дону</i> О стратегическом плане социально-экономического развития города Ростова-на-Дону до 2010 года	49
Н. М. Шодорова. <i>Администрация г. Улан-Удэ</i> Стратегирование как новый элемент в системе управления развитием города	51

А. Л. Абрамов. <i>Дальневосточный центр экономического развития</i>	
Б. С. Жихаревич. <i>МЦСЭИ «Леонтьевский центр»</i>	
Обзор развития муниципального стратегического планирования на Дальнем Востоке России	54
О. В. Соколова. <i>Фонд «МЦР — Железнодорожск»</i>	
Оценка управления проектом по разработке стратегического плана развития	57
В. А. Щитинский, Н. В. Романовская, О. Е. Казакевич. <i>РосНИПИ Урбанистики</i>	
Тобольск — стратегия и градостроительство, новые подходы	60
Е. А. Ионина. <i>Администрация МО «Копейский городской округ»</i>	
Мониторинг выполнения стратегической программы социально-экономического развития Копейска на 2001 — 2005 гг.	64
Б. С. Жихаревич, Н. Б. Жуңда. <i>МЦСЭИ «Леонтьевский центр»</i>	
Местная экономическая политика в условиях реформы местного самоуправления	66
В. А. Замятина. <i>Заместитель главы Администрации г. Покрова</i>	
Перспективы развития малых городов, получивших статус городского поселения	69

Раздел 3.

ПРОЕКТЫ ДОНОРСКИХ И ЭКСПЕРТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В. А. Скороходов. <i>Региональное бюро поддержки Тасис в Санкт-Петербурге</i>	
Механизмы финансирования проектов в рамках Программы сотрудничества ЕС в РФ (Тасис)	71
И. А. Медведева. <i>Министерство экономического развития и торговли РФ</i>	
Программа развития ООН — ПРООН	72
Е. Г. Белова. <i>МЦСЭИ «Леонтьевский центр»</i>	
В. Гриенере. <i>Объединенный секретариат Программы BSR INTERREG III B</i>	
Результаты реализации нового инструмента ЕС по Программе добрососедства в регионе Балтийского моря	73
О. В. Русецкая. <i>МЦСЭИ «Леонтьевский центр»</i>	
Новые возможности дистанционного обучения по программе «Городское управление»	75
Е. Г. Белова. <i>МЦСЭИ «Леонтьевский центр»</i>	
А. Е. Костин. <i>НП «Корпоративная социальная ответственность — Русский Центр»</i>	
Роль государственного сектора и гражданского общества в развитии социально ответственного бизнеса ...	77

Раздел 4.

ТЕОРИЯ, МЕТОДИКА, ОБЩИЕ ВОПРОСЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Е. Н. Королева. <i>Самарский государственный экономический университет</i>	
Новые подходы в методическом обеспечении разработки стратегии развития города	81
Л. М. Григорьев. <i>Институт энергетики и финансов</i>	
Анализ развития регионов СЗФО — приложения к стратегическому планированию	84
Э. Р. Ахметзянова. <i>ГУ «Центр перспективных экономических исследований» Академии наук Республики Татарстан</i>	
Особенности создания промышленных кластеров в рамках стратегического планирования территорий	86
Г. Ю. Ветров. <i>Фонд «Институт экономики города»</i>	
Оценка муниципальных и региональных программ: опыт Института экономики города	87
А. В. Есипов. <i>МЦСЭИ «Леонтьевский центр»</i>	
Геоинформационная система ЕИСТ: архитектура и информационная безопасность	90
В. Н. Кабанов. <i>Волгоградская академия государственной службы</i>	
Источники финансирования городских стратегических программ развития, обеспечивающие получение синергетического эффекта	93
М. А. Мазуровский, О. В. Толстогузов. <i>Институт экономики КНЦ РАН</i>	
Особенности экономической субъектности и целеполагания при пространственном планировании регионального развития в новых условиях	97
Д. Г. Пучков. <i>ГНУ «Витебский научно-исследовательский центр регионального развития»</i>	
Формирование интегрированных корпоративных структур как фактор стратегического планирования развития регионов	99
В. М. Башилов. <i>Совет ТОС на Рождественских горках, г. Тверь</i>	
Возможности участия территориального общественного самоуправления в стратегическом планировании и реформе местного самоуправления	102
РЕКОМЕНДАЦИИ ФОРУМА	104
КРАТКИЙ ОТЧЕТ О ФОРУМЕ	105
СПИСОК УЧАСТНИКОВ ФОРУМА	107

Участникам Четвертого Всероссийского форума лидеров стратегического планирования «Стратегическое планирование в городах и регионах России: измеряя результаты». Санкт-Петербург, 20–21 октября 2005 г.

УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ ФОРУМА!

Горячо приветствую участников Форума, рад, что идея стратегического планирования востребована городами и регионами нашей страны!

Стратегическое планирование позволяет определить генеральную линию развития каждого города, региона и страны в целом, ведет к улучшению качества жизни. При этом важно не только верно определить цели, но и задать показатели их достижения, по которым можно оценить полученные результаты. Проведение организаторами Четвертого форума под девизом «Измеряя результаты» является весьма актуальным, сделав упор на результативность планирования.

В настоящее время на федеральном уровне создана нормативная база для развития местного самоуправления, повышения эффективности государственного управления, развития методов финансового планирования и программно-целевого бюджетирования.

Большое внимание региональному развитию уделяет Совет Федерации, как палата регионов, рассматривая проблемы формирования и реализации региональной политики с системных позиций. По этим проблемам эффективно работают Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политики и Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления.

Уверен, что начинания федерального центра находят поддержку и понимание на местах. Их успех, в значительной мере, будет зависеть от того, как воспользуются регионы возможностями, предоставляемыми федеральным законодательством и нормативной базой.

Форум — это место, где представители территорий могут лучше познакомиться с планами, разрабатываемыми на федеральном уровне, а представители федеральных органов власти лучше понять проблемы местного самоуправления и регионального развития. Важно, чтобы к участию в Форуме были привлечены ученые, практики, работники исполнительных органов власти, депутаты законодательных и представительных органов власти, все, кто по своей профессиональной деятельности имеет непосредственное влияние на разработку и реализацию планов социально-экономического развития территорий.

Желаю участникам Форума плодотворной работы на благо нашей страны.

Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации

С. М. Мионов

Организаторам и участникам Четвертого всероссийского форума лидеров стратегического планирования «Стратегическое планирование в городах и регионах России: измеряя результаты». Санкт-Петербург, 20–21 октября 2005 г.

УВАЖАЕМЫЕ ОРГАНИЗАТОРЫ И УЧАСТНИКИ ФОРУМА!

Решение задач по обеспечению устойчивого экономического роста, повышению благосостояния населения и снижению бедности невозможно без определения приоритетных направлений пространственного развития России, учета географических особенностей страны и ее административно-территориального устройства. Вместе с тем, необходимо констатировать, что до недавнего времени в России так и не была разработана стратегия регионального (пространственного) развития.

Созданное чуть больше года тому назад Министерство регионального развития Российской Федерации одной из своих главных задач видит создание стратегии развития регионов России. Это должна быть стратегия, сочетающая видение федерального центра и каждого из регионов. Для этого необходим соответствующий уровень стратегирования в субъектах Федерации. И надо отметить, что за последние годы этот уровень существенно повысился. Уже почти все ключевые регионы разработали стратегические документы весьма неплохого качества.

Думаю, что немалый вклад в повышение культуры и технологии разработки региональных и муниципальных стратегий внесли проводимые с 2002 г. форумы городов и регионов — лидеров стратегического планирования. Эти форумы традиционно собирают лидеров, наиболее активных и успешных в вопросах планирования долгосрочного развития.

Поэтому наше Министерство с удовольствием приняло предложение стать одним из организаторов Форума. Для нас это возможность изложить и разъяснить позиции Министерства, место, где мы можем провести консультации с представителями регионов.

Для меня особенно приятно, что среди организаторов Форума находится Леонтьевский центр, совместно с которым в 1998 г., в период, когда я был губернатором Санкт-Петербурга, Администрация города разработала первый в России стратегический план. Отрадно, что наш план не только позволил ускорить развитие Санкт-Петербурга, но и стал хорошей моделью для других регионов.

Желаю участникам Форума успеха в обсуждении актуальных вопросов территориального стратегического планирования.

Министерство регионального развития готово внимательно прислушаться к рекомендациям Форума и с интересом ожидает результатов обсуждения.

Министр регионального развития
Российской Федерации

В. А. Яковлев

Приветствие **Вице-губернатора Санкт-Петербурга М. Э. Осеевского** участникам **Четвертого общероссийского форума лидеров стратегического планирования**, 20 октября 2005 г.

УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ ЧЕТВЕРТОГО ФОРУМА ЛИДЕРОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ!

Позвольте, прежде всего, поприветствовать вас от имени Губернатора и Правительства Санкт-Петербурга и пожелать успешной и плодотворной работы.

Четвертое по счету проведение столь представительного и масштабного мероприятия свидетельствует об эффективности механизма свободного обмена опытом, мнениями и профессиональной дискуссии об оптимальных путях разработки и реализации территориальных стратегий развития. Не сомневаюсь, что в ходе нынешнего Форума будут выработаны ценные предложения и рекомендации. Реализовав их на практике, удастся придать значительный позитивный импульс развитию российских регионов и городов.

Санкт-Петербург не случайно является традиционным местом проведения Форума. В нашем городе накоплен огромный опыт стратегического планирования. Санкт-Петербург первым в России разработал и в конце 1997 г. приступил к реализации Стратегического плана. Его успешная реализация позволила нам приступить к осуществлению принципиально нового этапа работы — формированию новой системы государственного планирования. Ее отличительными чертами являются переход от планирования от достигнутого уровня к определению четких обязательств органов государственной власти перед населением и предприятиями города. Органы власти будут гарантировать населению и субъектам хозяйственной деятельности доступность основных ресурсов развития города и обеспечение конкретных значений нормативов стандартов проживания в Санкт-Петербурге по важнейшим областям и сферам жизнедеятельности Санкт-Петербурга.

Основные компоненты и правовое обеспечение новой системы государственного планирования в Санкт-Петербурге были сформированы в 2004 г. В текущем году идет процесс их внедрения в практическую деятельность по управлению развитием города. Представители органов государственной власти Санкт-Петербурга, которые примут участие в работе Форума, ознакомят Вас с основными параметрами системы государственного планирования.

В то же время мы с большим интересом познакомимся с научными и практическими подходами к решению конкретных проблем социально-экономического развития, используемыми в работе федеральных и региональных органов государственной власти, научных организаций, ассоциаций и союзов, уважаемые представители которых приглашены на Форум. Не сомневаюсь, что огромный научный и практический потенциал, сформированный в сфере стратегического планирования, может быть с успехом использован во благо всех регионов и городов России.

Вице-губернатор
Санкт-Петербурга

М. Э. Осеевский

Организаторам и Участникам Четвертого Всероссийского форума лидеров стратегического планирования «Стратегическое планирование в городах и регионах России: измеряя результаты», Санкт-Петербург, 20–21 октября 2005 г.

УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ И ГОСТИ IV ФОРУМА ЛИДЕРОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ!

Уже в четвертый раз проводится встреча лидеров стратегического планирования. И отрадно отметить, что число участников с каждым годом растет, это показатель того, что идея стратегического планирования сегодня востребована.

Рассуждения о необходимости стратегий исходят из того, что экономика не является полностью саморегулирующейся системой, она нуждается в целенаправленных регулирующих воздействиях. Если у государства нет осознанной стратегии, получившей поддержку общества, то страна обречена на «блуждание в потемках», она становится ареной для столкновения различных конкурирующих сил, беззащитной перед вызовами времени.

Экономическая система может считаться эффективной тогда, когда она способна в конкретных обстоятельствах обеспечить достижение базовых целей общества: высокого уровня и качества жизни населения, устойчивой динамики развития. Не всякая рыночная экономика отвечает этим критериям, а только та, где имеют место соответствующая настройка рыночных механизмов, зрелая система институтов рынка, прочные социальные предпосылки. Поэтому эффективную рыночную экономику необходимо строить. Она является итогом активных и продуманных действий государства, призванных исполнить то, что рынок не в состоянии сделать автоматически.

Важнейшей функцией государственной власти в формировании эффективной экономики является стратегическое целеполагание. Отсутствие внятных целей развития или их неправильный выбор неизбежно негативно отражается на жизни общества, о чем свидетельствует опыт отечественной истории.

Поэтому вопросы совершенствования территориального стратегического планирования постоянно находятся в центре внимания полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. Необходимость для России стратегии на XXI век общепризнана. Об этом заявляют Президент страны, Правительство, общественно-политические движения, научные круги.

В 2001 г. аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе выступил инициатором и координатором подготовки Стратегии социально-экономического развития нашего округа на период до 2015 г. К этой работе были привлечены представители всех 11 регионов, входящих в округ, видные ученые, общественные деятели, предприниматели. За прошедший период времени в Стратегию вносились отдельные уточнения и дополнения, ее главные цели и задачи нашли свое отражение в региональных программных документах и с успехом реализуются на практике.

В настоящее время в масштабах макрорегионов разработаны или разрабатываются стратегии развития всех федеральных округов. В 2004 г. Российской академией наук совместно с аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, под редакцией академика Гранберга, выпущена монография «Стратегии макрорегионов России», где представлены все семь округов. Позиция разработчиков — ученых, специалистов состоит в том, что для России необходима единая стратегия развития, принимаемая всем обществом. Такая стратегия не может создаваться только структурами федерального Центра. Процесс стратегического планирования в Российской Федерации должен осуществляться как «сверху», так и «снизу».

Успех реализации стратегических плановых и программных документов различного уровня во многом зависит от согласованного подхода при их разработке, уточнении и выполнении. На наш взгляд стратегии развития должны быть как у крупных предприятий, корпораций, отраслей, так и у регионов, страны в целом. Все стратегии должны быть взаимоувязаны.

В связи с этим, аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе внимательно следит за всеми аспектами стратегического планирования на уровне регионов, крупных муниципальных образований, ведущих производственных комплексов и отраслей. От того, насколько грамотно будет организована работа в этом направлении, во многом зависит успех административных преобразований, в т.ч. реформы местного самоуправления, обеспечение высоких темпов роста экономики, повышения уровня жизни населения.

В Северо-Западном федеральном округе большинство субъектов Российской Федерации имеют разработанные планы развития. Сегодня уже и ряд крупных городов Северо-Запада Российской Федерации разрабатывают свои стратегические планы развития и это закономерно, так как почти 80 процентов жителей это городское население, вся промышленность тоже сосредоточена в городах.

Заместитель полномочного представителя
Президента Российской Федерации
в Северо-Западном федеральном округе

А.П. Совершаева

ПРЕДИСЛОВИЕ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА

Ставшие традиционными форумы лидеров стратегического планирования, создают уникальные условия для интенсивного и плодотворного обмена опытом между российскими городами и регионами — лидерами стратегического планирования. За 2002 — 2004 гг. в работе форумов приняли участие 425 человек, включая представителей 90 администраций городов, муниципальных образований и субъектов федерации.

Рекордный по количеству и представительности участников Четвертый общероссийский форум лидеров стратегического планирования, прошедший 20 — 21 октября в Санкт-Петербурге, собрал около 200 человек из 60 городов. Среди участников были представители Федерального собрания России, двух федеральных министерств, 66 органов государственной власти различных субъектов Российской Федерации и органов власти муниципального уровня, а также многочисленных учебных, научных, консультационных структур.

В организации Форума приняли участие: Федеральное Собрание РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Леонтьевский центр, Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ), Московский общественный научный фонд (МОНФ).

Программа Форума формировалась таким образом, чтобы отразить новейшие и наиболее важные факторы и события в сфере планирования развития городов и регионов. К таким факторам в 2005 г. следует отнести деятельность созданного в конце 2004 г. Министерства регионального развития России, развернувшего масштабные работы по разработке Стратегии развития регионов России, федерального Закона «Об основах государственного регулирования регионального развития» и других материалов, направленных на методическое и законодательное обеспечение территориального стратегического планирования. Параллельно Министерство экономического развития и торговли совместно с Министерством финансов продолжали продвигать бюджетную и административную реформы, внедряя на уровне федеральных структур и региональных органов власти механизмы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) и результативного управления. Эти механизмы, тесно связанные со стратегическим планированием, задающим целевые ориентиры развития, являются одновременно и механизмами реализации стратегических планов. Акцент на результативность и на измерение результатов развития, наблюдавшийся в деятельности многих властных структур всех уровней, стал поводом к выбору стержневой темы Форума — «измеряя результаты».

Еще одним фактором федерального масштаба являлась, конечно, реформа местного самоуправления. В 2005 г. проходило формирование тысяч новых муниципальных образований, выборы, разделение полномочий и т. п.

Непосредственно в сфере стратегического планирования заметными событиями года стали разработка стратегий в таких субъектах Российской Федерации как Тверская, Томская и Тюменская области, плодотворные попытки внедрения механизмов реализации и мониторинга региональной стратегии в Калининградской области, первый в России опыт согласования региональной стратегии Кировской области с регионами-соседями,

уникальная практика использования системы сбалансированных показателей в Череповце, опыт реализации стратегии в Новосибирске и Екатеринбурге. В 2005 г. завершилась или завершается разработка стратегических планов в Ростове-на-Дону, Калининграде, Хабаровске.

Заслуживает внимания опыт Санкт-Петербурга, внедряющего новую систему государственного планирования, сочетающую социально-экономическое, градостроительное и финансовое планирование, и принявшего в 2005 г. Законом Санкт-Петербурга Программу социально-экономического развития в новом формате.

Новые проекты возникали и на стороне консультационных и донорских организаций. Был создан «ЦСР-Регион», начала действовать на региональном поле «Стратегика», стартовал трехмиллионный проект Тасис «Стратегии регионального развития», повысила активность «Новая Евразия», заработал Фонд глобальных возможностей Посольства Великобритании, модифицировались программы, финансируемые АМР США, стали доступнее для российских участников проекты европейской программы Интеррег.

Все эти процессы получили отражение в программе Форума. В ходе шести пленарных и трех секционных заседаний выступили 62 человека. На пленарных и секционных заседаниях обсуждались следующие темы:

- ♦ На пути к Стратегии России.
- ♦ Стратегическое планирование в городах и регионах: успехи года.
- ♦ Новая система государственного планирования развития Санкт-Петербурга.
- ♦ Индикаторы развития и механизмы управления по результатам.
- ♦ Возможности донорских организаций в поддержке стратегического планирования и регионального развития, передовой зарубежный опыт и проекты трансграничного сотрудничества.
- ♦ Методические вопросы территориального стратегического планирования.
- ♦ Местная экономическая политика в условиях реформы МСУ.
- ♦ Роль государственного сектора и гражданского общества в развитии социально-ответственного бизнеса.
- ♦ Механизмы экономического роста — опыт Ленинградской области.

В настоящее издание вошли не все доклады и выступления, а только те, которые были специально присланы авторами для публикации. Опубликованы практически все представленные материалы, что позволяет получить объективную картину состояния дел со стратегическим планированием и его осмыслением. Часть докладов, не вошедших в сборник, представлена на сайте Форума в виде презентаций (<http://citystrategy.leontief.net/>).

Материалы сгруппированы в 4 раздела. В первых двух разделах помещены реальные примеры, рассказывающие о конкретном опыте разработки и реализации стратегических планов соответственно на региональном и муниципальном уровне. Третий небольшой раздел посвящен представлению ряда донорских проектов и организаций. В четвертом собраны доклады методического и обобщающего характера.

Кроме того, в сборник включены программа и список участников Форума, а также рекомендации, составленные по предложениям участников Форума.

Научный редактор
Б. С. Жихаревич

РАЗДЕЛ 1.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В. Н. Княгинин

(Центр стратегических разработок «Северо-Запад»)

НОВОЕ ПОКОЛЕНИЕ СТРАТЕГИЙ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Ситуация конца 1990-х гг. привела к изменению как в характере, так и в политике регионального развития России. Если еще в 1990-е гг. страна решала массу задач, связанных с запуском рыночной экономики, правительство было ориентировано на обеспечение финансовой стабилизации и достижения определенных уровней макроэкономических параметров, то сейчас становится понятно, что потенциал макроэкономического регулирования и институциональных реформ как основание для роста во многом исчерпан.

На протяжении 1990-х гг. к регионам относились как к неким социальным или бюджетным проблемам. Средства регионального управления сводились к набору финансовых бюджетных вливаний в те или иные болевые точки, решались задачи скорее текущего периода, нежели стратегического.

Создание Министерства регионального развития — свидетельство осознания того, что потенциал макроэкономических реформ как основания для экономического роста страны фактически исчерпан. Отсюда возникает вопрос: «За счет чего нам развиваться?». Ответом на него является активное движение в регионы. Очевидно, что разместить проекты социально-экономического развития страны только в Москве или в Петербурге невозможно, должна быть некая пространственная карта. Именно за счет сочетания в пространстве подобных проектов можно добиться экономического роста.

Таким образом, формируется запрос на современные региональные стратегии. В начале 2000-х гг., когда мы подошли к осознанию необходимости и важности управления региональным развитием, оказалось, что не существует ни соответствующей философии регионального развития, ни онтологии, определяющей устройство страны с точки зрения пространства. Нет ни механизмов политики регионального развития, ни готовых методик, способных обеспечить экономический подъем, а не просто «залечивание ран». Во многом это связано с тем, что предыдущие механизмы разрабатывались не только в России, но и за рубежом (например, в США во время Великой депрессии 1930-х гг.) как механизмы помощи больным и отстающим.

Что сейчас происходит в области управления региональным развитием? У нас есть опыт работы примерно с пятнадцатью субъектами федерации. Где-то мы разрабатывали стратегии регионального развития, где-то участвовали в партнерстве либо проводили экспертизу.

Мы выделяем шесть подходов к построению стратегий регионального развития.

Первая группа стратегий сводится к традиционной промышленной политике, к размещению производств, к стройкам на территории. Можно привести пример со строительством ГЭС, на которое уходит не менее 30 лет. Хотя такие стратегии и разрабатываются, но перспек-

тив успешной реализации они не имеют по причине длительности проектирования и строительства.

Вторая группа стратегий — строительство технопарков, технополисов, научно-технологических парков. На Западе подобного рода стратегии реализовывались в 1970-х гг. Взрывной рост пришелся на 1980-е. В 1990-х гг. технопарки испытывают существенные проблемы и единственной возможностью их реализации становится встраивание в растущие университеты. Как методика инновационного «апгрейда» старой технологической базы это вполне применимо.

Третья группа — агрессивный маркетинг. Известно, что в западных деловых изданиях примерно 10% рекламных площадей связано с маркетингом территорий. Объем капиталовложений в данную сферу велик. Задача такого типа маркетинга — привлечение капитала и компаний. В России пока еще данное направление развито слабо, хотя в Южном Федеральном округе уже создано инвестиционное агентство, рассчитывающее привлечь десятки миллиардов рублей. Кто пойдет по этому пути первыми, «соберут урожай». Надо заметить, что качество государственного управления в этой сфере растет, большое количество региональных организаций создает соответствующие агентства, и в дальнейшем это распространится повсеместно.

Четвертая группа только сейчас разрабатывается и связана с формированием особых экономических зон. Мир прошел этот этап в 70–80 гг., в середине 90-х особых экономических зон насчитывалось около 1200, примерно 400 из них были связаны с производством, другие 400 — научно-технологические парки, еще 300 связаны с особым налоговым режимом. В России должны появиться примерно 100 особых зон. Мы выделяем, по крайней мере, три или четыре территории, которые могут претендовать на статус особых зон: рекреационные, оффшорные и прочие зоны.

Огромное количество субъектов федерации отправилось в поход за «синей птицей» в виде особой экономической зоны. Но надо точно понимать, что эти зоны предназначены преимущественно для привлечения соответствующего капитала, а не для иных целей.

В рамках согласованной с Министерством регионального развития исследовательской работы по оценке координационного потенциала двух городских агломераций, Москвы и Санкт-Петербурга, мы исследовали девятый транспортный коридор, изучили правовой режим лежащих вдоль него территорий, чтобы определить, насколько влияет инвестиционный, налоговый климат на привлечение инвесторов. Влияние слабое. Гораздо большим притяжением обладает большой рынок Санкт-Петербурга, и в первую очередь, Москвы: транспортная доступность с Европой, автомобильная дорога для предприятий, работающих без складов, связь с крупными европейскими портами и т. д. Налоговые и другие льготы — вопрос, важный скорее для маркетинга территорий.

Пятая группа стратегий — кластерная политика — на сегодняшний день является одной из самых прогрессивных и передовых стратегий регионального развития. Здесь Россия не сильно отстала от других стран, если в Америке это 70-е гг. XX века, когда инициировались федеральные программы по кооперации поставщиков, то Европа начинает реализовывать кластерную политику в 90-х гг., некоторые европейские страны даже в 2000-х.

Единственная возможность интеграции в глобальный рынок при отсутствии ТНК — собрать малый и средний бизнес, агрегировать его и совместно занять значимые позиции на большом рынке. Мы считаем коэффициенты, связанные с определением возможности развертывания того или иного кластера по субъекту, с которым работаем, проводим качественные исследования, беседуем с предпринимателями, ищем инициативы, которые, если не позволяют статистически зафиксировать кластер, то, по крайней мере, выявляют потенцию, позволяющую в будущем его развернуть.

Промышленная политика Советского Союза была связана с формированием территориально-производственных комплексов, когда не допускалось размещение на одной и той же территории взаимно конкурирующих предприятий, но при этом совместно продвигающих некоторые бренды, разрабатывающих технологию, имеющих переток кадров. Это привело к тому, что фактически ни одного полноценного кластера на территории России нет.

Разворачивать кластеры довольно сложно: цепочка добавленной стоимости может развернуться чуть не на полмира. Но известно простое правило, которым руководствуются бизнесмены, когда они говорят о том, есть кластер или нет: «Кластер — это расстояние в пределах одной поездки на автомобиле». Цепочка добавленной стоимости может быть локализована и по-другому.

Шестая группа стратегий — работа с поселениями. Недостаточно создать особую зону где-либо, особенно в глубинке, невозможно завербовать большую корпорацию, чтобы она разместила не только процессинговый центр, производственные мощности, но и свою штаб-квартиру, если вы не обладаете соответствующей городской средой. В своих исследованиях мы зафиксировали, что Россия наряду с другими развитыми индустриальными странами вступила в следующий этап урбанизации. Меняется характер городского развития, города выступают не просто как кластеры или производственные площадки, они начинают притягивать человеческую активность. Города позволяют работать с человеческим капиталом не в залоге обеспечения рабочей силой, а в залоге тонкой культурной политики, потому что определенные поселения притягивают определенный тип человеческого капитала. Например, если так называемый «наукоград» расположен в удалении от научных центров, если те, кто работает в нем, не способны взаимодействовать с научной средой всего мира, большого научного потенциала в нем нет.

Я назвал шесть разных подходов к построению региональных стратегий. Теперь готов представить несколько рамочных положений, позволяющих выбирать тот или иной подход при работе с регионами. Многие из них достаточно разработаны или разрабатываются сегодня в других странах. Но сложность простого заимствования их заключается в том, что слишком много было инвестировано на предыдущем этапе в другой тип регионального развития.

Первое из чего мы исходим, когда предлагаем стратегию регионального развития, — понимание этапа,

на котором находится данный регион. Для каждого этапа мы должны предложить свой тип стратегии. То же самое зафиксировало правительство России, когда признало, что сейчас необходимо выбирать опорные регионы. Политика выравнивания сменилась отбором опорных регионов, на которых можно «опереться» при следующем шаге.

Необходимо отметить, что не всем регионам нужны сегодня стратегии. Стратегии требуют больших затрат как для разработки, так и для реализации. Если нет соответствующих сил, и все сводится к поддержке жизнедеятельности, то самостоятельно разработать ничего не возможно. В таком случае можно по принципу субсидиарности попросить об этом Федерацию.

Второе соображение, из которого мы исходим при разработке стратегий для регионов, — все они должны быть ориентированы вовне. Невозможно из сочетания отдельных мест и локальных рынков получить глобальное представительство в чем-либо. Задача регионов сегодня состоит не в том, чтобы, например, проложить дорогу между двумя населенными пунктами, а в том, чтобы встроиться в большие глобальные процессы, занять рыночную позицию на открытом рынке. В этом смысле стратегия — это лодия для корабля в открытом море, а не план корабля в разрезе.

Если вы решились сделать стратегический выбор, надо фиксировать позиции на большом рынке, определять важные для него процессы. Пример Армении. В регионах рисуются позиции, занимаемые на широком рынке — Ереване, затем с удалением Россия, США и проч. Точно так же, когда лесопромышленники Вологодской области рисуют свой лесной кластер, выходит: Вологодская область, далее с удалением Финляндия, Западная Европа, очень далеко Япония.

Если фиксируются позиции в более широких процессах, то процесс надо класть в стратегию полностью, иначе позиции в нем не отвоевать. Пример работы с Астраханской областью, когда они вначале говорили: «Мы — форпост России», а потом «Какой же мы форпост России, когда нам нужно быть представителем России в других более широких процессах».

Важное требование здесь — реалистичность. Встречаются фантазеры из разных регионов, которые говорят: «Мы будем инновационными, вместо имеющейся структуры производства расширим объем IT или биотехнологий». Если барьер вхождения высок, зачем «ломиться» туда, куда никаких путей не проложено? При этом почти наверняка есть возможность интегрироваться, опираясь на свои естественные конкурентные преимущества.

Третья рамка, которую мы ставим, когда занимаемся разработкой стратегий: стратегии должны включать в себя пространственное развитие. Очень важно, что этот термин Минрегионразвития пытается ввести, хотя это сложно в связи с возникающей путаницей в понятиях регионального, пространственного и прочего развития. Минэкономразвития очень много говорит о том, что необходимо менять структуру экономики, поднимая долю инновационных секторов. Рост инновационных секторов — это переход к т. н. постиндустриальной экономике, однако в момент перехода индустрия не исчезает, внутри нее начинают дробиться функции. Функции, ранее базировавшиеся на одной производственной площадке, начинают распределяться в пространстве: кто-то забирает на себя функцию управления, кто-то функцию большого обслуживания, кто-то производственную. Поэтому, когда мы говорим о том, что инновационные сектора

возникнут, очевидно подразумевается, что за пределами России.

Четвертая рамка — смена характера территориальной конкуренции. Сегодня регионы перестают напрямую конкурировать, а развиваются совместно. На-

пример, Калининград вряд ли будет развиваться без Петербурга.

Пятая рамка — при смене характера регионального развития необходимо переписывать всю институциональную базу.

С. А. Банин

(Правительство Кировской области)

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КИРОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Мы начали работу по разработке Стратегии развития Кировской области до 2015 г. год назад и сейчас хотели бы представить первые ее результаты и выводы.

Некоторые общие сведения об области:

Площадь Кировской области — 120,8 тыс. кв. км, что составляет 0,7% территории страны, численность населения — 1479,4 тыс. чел. Средняя плотность населения — менее 13 чел. на кв. км.

Отдельно хочу отметить, что Кировская область — единственный регион в России и Европе, граничащий с 9 территориальными образованиями: Вологодской, Архангельской, Костромской, Нижегородской, Пермской областями, республиками Татарстан, Марий Эл, Коми, Удмуртской Республикой.

Современная ситуация Кировской области во многом связана с теми масштабными проектами, которые разворачивались на ее территории в исторически обозримом прошлом. Ключевыми из них являются:

- ♦ Освоение Вятского края (с XVI века).
- ♦ Вятское земство. Проект развития неземледельческой промышленности.
- ♦ Транспортный мегапроект — строительство транссибирской магистрали Москва—Нижний Новгород—Пермь—Владивосток и магистрали Киров—Котлас.
- ♦ Коллективизация сельских хозяйств и затем военная индустриализация.

Анализируя структуру доходов и расходов консолидированного бюджета Кировской области, можно отметить следующее:

55% доходов бюджета составляют налоговые поступления, остающиеся в области, объем средств, поступивших из федерального бюджета составляют 31%. Основные расходы бюджета направлены на финансирование социально-культурной сферы — порядка 60%, при этом инфраструктурные расходы составляют 14%.

Размер ВРП области составляет 62,7 млрд руб., или в пересчете на отдельного жителя — порядка 42 тыс. руб. Для сравнения: в Самарской области ВРП на одного жителя составляет 73 тыс., в Пермской — около 68 тыс., в Москве — более 190 тыс. руб. Если обратиться к структуре ВРП, то большую часть — 31% — составляет промышленность, 14% — сельское хозяйство, 38% — рыночные услуги, в том числе 12% — торговля, 10% — транспорт, 17% составляет доля нерыночных (государственных) услуг. Крайне низкой является доля строительного комплекса — менее 4%.

В рейтинге регионов Приволжского федерального округа Кировская область занимала 11 место, в России — 57 место.

Рассмотрим ситуацию с ключевыми инфраструктурами.

Энергетическая инфраструктура. Уровень обеспеченности области природным газом — 26,6% (в сельской местности — 4,3%). Более двух третей территории не имеет доступа к природному газу. В области отсутст-

вуют собственные топливные ресурсы, кроме торфа. Область является энергодефицитной, около половины электроэнергии закупается на ФОРЭМ. 50% населения Кировской области не обеспечены централизованным теплоснабжением в полной мере. В среднем по области в экстренной замене нуждается 22% тепловых сетей.

Область находится на пересечении двух важнейших транспортных коридоров: Запад — Восток (Транссибирская магистраль) и коридор Север—Юг (Киров—Котлас). При этом собственная транспортная структура области характеризуется низкой связанностью отдельных районов, что неизбежно ограничивает мобильность населения. 55% сельских населенных пунктов области не имеют связи по дорогам с твердым покрытием с сетью путей сообщения общего пользования. Существующая налоговая база области может обеспечить содержание только 10% дорог. При ежегодной потребности в ремонте 900—930 км, за последние 5 лет отремонтировано всего 384 км, недоремонт составляет около 4 тыс. км.

Мы попытались провести анализ качества жизни и человеческого капитала региона, являющегося одним из ключевых факторов экономического роста. Экономически активное население области — 828 тыс. чел. Высшее образование имеют 20% населения, среднее специальное — 27%, начальное профессиональное образование — 20%, общее образование — 33%. Учебные заведения области в последнее время ежегодно выпускают около 39 тыс. чел., в том числе выпускники вузов составляют 20%, средних специальных учебных заведений — 27%, профтехучилищ — 16%. Очевиден перекос в сторону высшего и среднего специального образования.

Для того чтобы выявить возможные направления стратегического развития, важно взглянуть на область в большем масштабе; понять, какие тенденции накладывают ограничения на ее развитие, какие общемировые и страновые процессы протекают на территории области.

Взглянем на Кировскую область в масштабе Евразии. Можно выделить два ключевых момента:

1. Демографические тренды. Два основных миграционных потока — с востока через Урал, Казань, Самару, Нижний Новгород — частично там оседая — в Москву и далее на Запад, и второй — с юга через крупнейшие города ПФО также в Москву и на Запад. Ни один из этих потоков Кировскую область практически не затрагивает. Единственный транзитный поток, проходящий через регион — поток с северных регионов страны — Коми, Архангельской области на юг, в Казань и Самару, а также в Пермь. Мощность этого потока не велика и имеет отрицательную динамику роста.

2. Хотя магистрали, проходящие через территорию области, являются частью коридора Европа-Азия, основные потоки проходят вне области. Это в значитель-

ной части связано с качеством и статусом дорог, о чем уже упоминалось ранее.

Как область участвует в мировой экономике? В международной кооперации интегрированы 150 предприятий области. Почти весь экспорт области — это полуфабрикаты, комплектующие, сырье и материалы. Объем экспорта составляет 297 млн долл. (8,9 млрд руб.), что составляет 20% от общего объема промышленности. Основные экспортные позиции — машиностроение, нефтехимия, древесина и удобрения. То есть можно говорить, что промышленность Кировской области на 20% интегрирована в международную кооперацию, если под кооперацией считать встраивание в технологические и логистические международные цепочки.

Если объективно взглянуть на общегосударственные интересы на территории Кировской области, то можно выделить следующие:

1. Поддержание функционирования транспортных коридоров.

2. Уничтожение химического оружия.

3. Реализация оборонного заказа.

4. Микро- и биотехнология.

5. Экологическая безопасность.

6. Социально-экономическая стабильность региона.

Безусловно, область включена во взаимодействие со своими соседями: с Вологодской, Пермской, Нижегородской областями, республиками Коми, Татарстан и другими.

Межрегиональные процессы и зоны влияния представлены:

1. Поставками продукции сельского хозяйства и переработки в соседние регионы.

2. Лесозаготовкой и переработкой древесины.

3. Транспортными коридорами: Запад — Восток, Север — Юг.

4. Разработкой природных ресурсов (фосфориты, гравий, лес, торф).

На сегодняшний день область приступила к программно-целевым методам управления, что предполагает изменение концепции управления регионом и определение контуров стратегии развития области.

Значимой «точкой отсчета» является Послание Губернатора области Законодательному собранию в марте 2004 г., где определен комплекс антикризисных мер, которые предстоит осуществить в ближайшее время.

Для того, чтобы придать социально-экономическому развитию области динамичный и устойчивый характер, необходима целенаправленная, комплексная «Стратегия прорыва», которая позволила бы преодолеть отставание Кировской области в социально — экономическом развитии от других территорий. Кировская область занимает 27 место в России по площади территории, 32 место по численности населения и только 58 место по валовому региональному продукту на душу населения, 54 — по среднему душевому денежному доходу, 60 — по строительству жилья на 1000 жителей, 50 — по объему промышленного производства на душу населения.

Правительством области взят курс на стратегические разработки, поскольку мы убеждены в том, что принятие эффективных управленческих решений невозможно без научной основы и стратегического видения. При разработке Стратегии развития Кировской области мы поставили задачу максимально учесть все интересы — и бизнеса, и профсоюзов, и общественных организаций, и органов власти.

Необходимо отметить, что положительную роль в подготовке к разработке Стратегии социально-эконо-

мического развития Кировской области до 2015 г. сыграл IV Приволжский Форум «Стратегии регионального развития», организованный Правительством области и аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, прошедший в июне 2004 г. в г. Кирове.

В целом проделан большой объем работ по разработке проекта Стратегии региона. Разработаны четкие регламенты работы по стратегическому планированию, система целеполагания, Методические рекомендации для разработки Стратегии на региональном уровне. В рамках разработки Стратегии осуществлена экспертная оценка наиболее значимых факторов социально-экономического развития области, проведен SWOT-анализ специфики социально-экономической ситуации, потенциала роста и развития, социологический опрос.

Определена Генеральная цель развития Кировской области: «Повышение качества жизни населения на основе консолидации гражданского общества, эффективного использования человеческого и инновационно-инвестиционного потенциала, обеспечивающих устойчивое развитие и конкурентоспособность области».

Проектом Стратегии предусмотрено формирование эффективной системы управления регионом, совершенствование механизмов государственного регулирования социально-экономических процессов. Намечены меры по развитию человеческого потенциала, способного эффективно осуществлять деятельность в условиях новой экономики, созданию системы инновационно-инвестиционного развития региона, формированию и совершенствованию системы межрегиональных коммуникаций.

С учетом обобщения предложений аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Московского государственного университета разработана Методика по разработке Стратегии социально-экономического развития региона до 2015 г., учитывающая его особенности и специфику.

Разработка стратегии развития области — это поиск ответа на три ключевых вопроса:

1. Где мы и кто мы сегодня?

2. Куда мы идем?

3. Как мы туда попадем?

Очевидно, что есть огромное количество идей и выводов, многие из которых « витают в воздухе ». Главная задача, найти, собрать и систематизировать их в документ, подчиненный единой логике. В результате работы органов государственной власти области и местного самоуправления, представителей науки и бизнеса в рамках проекта Стратегии социально-экономического развития Кировской области до 2015 г. сформирован реестр проектов развития (проектных инициатив). Реестр проектов развития включает 560 проектов, которые классифицированы по актуальности, межрегиональной и региональной значимости, срокам реализации и результатам от реализации проектов (экономический, бюджетный, социальный, синергетический эффекты).

Несколько слов по вопросам бюджетной поддержки регионов федеральным центром. Так, в прошлом году, по Кировской области объем финансирования из федерального бюджета федеральных целевых программ, реализуемых на территории региона, был на 27% меньше, чем в 2003 г., при росте объемов финансирования реализации федеральных целевых программ за счет

средств областного и местных бюджетов на 46% и внебюджетных источников — на 5%. По объему финансирования из федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ в расчете на душу населения Кировская область в 2004 г. отставала от Республики Татарстан в 11,4 раза, от Республики Марий Эл и Удмуртии, соответственно, в 5,2 и 4 раза, от Республики Мордовия — в 2,4 раза, от Чувашии и Нижегородской области — почти в 2 раза. Для преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии регионов было бы более оправданным приоритетом по бюджетной поддержке федеральным центром отдавать не отдельным регионам, как таковым, а межрегиональным проектам, сделать основной упор на разработку и реализацию межрегиональных проектов развития, реализация которых подтягивала бы дотационные регионы до уровня регионов-доноров, обеспечивала максимальный бюджетный эффект.

В мае 2005 г. в Министерстве регионального развития Российской Федерации в рамках заседания рабочей группы Межведомственной комиссии по разработке стратегии социально-экономического развития регионов РФ Правительством Кировской области был представлен доклад «Стратегические приоритеты социально-экономического развития Кировской области».

Так был сделан первый шаг к согласованию долгосрочных перспектив развития и разработке совместных межрегиональных проектов с субъектами РФ, соседствующими с Кировской областью.

Правительством области были предложены следующие приоритетные направления социально-экономического развития:

1. Развитие биотехнологического комплекса. Биотехнология должна стать ключевой, конкурентоспособной сферой деятельности и специализации Кировской области, ядром для технологической модернизации и переориентации основных производств: машиностроения, сельского хозяйства, лесного комплекса, энергетики и т.д. Элементами биотехнологического комплекса Кировской области могут стать расположенные в регионе научные организации-разработчики, образовательные учреждения, биотехнологические и фармацевтические предприятия, заводы по выпуску биотехнологического оборудования; в качестве ресурса будут использованы местные источники сырья. Биотехнологический потенциал области представляет собой развитую научную сферу и производственную базу, в том числе 6 отраслевых институтов (среди которых Научно-исследовательский институт микробиологии Министерства обороны Российской Федерации, Научно-исследовательский и проектный институт биотехнологической индустрии, Вятский государственный университет, Медицинская академия, 3 крупных предприятия общероссийской значимости (ОАО «Завод «Биохимии», ОАО «Восток», Омутнинская научно-производственная база), работающих в тесном контакте с высшими учебными заведениями и малыми предприятиями биотехнологического профиля. В 2001 г. в области создан Межвузовский научно-исследовательский центр для разработки новых биотехнологий и технических решений, подготовки специалистов биотехнологического профиля для всей страны. Для встраивания в формирующийся российский биотехнологический кластер области необходимо сформировать устойчивые кооперационные связи с Санкт-Петербургом, Москвой и Московской областью, Казанью.

2. Развитие транспортных инфраструктур. Первоочередным шагом в межрегиональном сотрудничестве в развитии транспортной инфраструктуры может

стать реализация проектов «Белкомур» через территорию Кировской области (ветка Рудничный-Кирс), что обеспечит связь Поволжья с Архангельском и развивающимся Северным морским путем; связь с Казанью через Яранск. Проект требует не только согласования с соседними регионами и федеральным центром (в т.ч. Минтрансом РФ), но и с крупными корпорациями.

Еще один проект — «Реконструкция и восстановление аэродромных покрытий аэропорта «Киров» включен в ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2005 — 2010)». Актуальность решения проблемы вызвана также тем, что аэропорт Киров расположен на пересечении основных внутрироссийских и международных воздушных трасс. Ежедневно в зоне ответственности аэропорта обеспечивается диспетчерское сопровождение до 150 авиарейсов. Из них 54% — в направлении Запад — Дальний Восток, 28% — в направлении Северо-Западная часть РФ — Средняя Азия и Индокитай, 18% — Северо-Восточная часть — Южные регионы Российской Федерации и зарубежье. В этой связи Кировский аэропорт удобен со всех точек зрения как порт, обеспечивающий возможность промежуточной посадки транзитных воздушных судов.

3. Развитие лесного комплекса. Проработка формирования лесного кластера на ресурсной базе четырех регионов (Кировской, Пермской, Вологодской областей, Республики Коми) создаст благоприятный инвестиционный и деловой климат (включая в обязательном порядке развитие конкуренции и создание единого информационного пространства), будет способствовать углублению региональной и технологической специализации и реализации оригинальных бизнес-моделей.

Реализация любого инвестиционного проекта невозможна без человека. Ключевая цель — кадровое обеспечение реализации проектов регионального развития. Для достижения данной цели нашим соседям предложены проекты по формированию кадрового потенциала в условиях новой стратегии социально-экономического развития: «Единый государственный экзамен», «Ресурс НПО и региональный рынок труда на 2005 — 2009 годы», «Формирование образовательных округов», «Порядок формирования нормативов бюджетного финансирования расходов для реализации основных общеобразовательных программ» с участием Кировской, Пермской, Архангельской и Вологодской областей, Республики Удмуртия. Существующая структура квалификаций, подготовка по которым ведется в данных регионах (лес, добыча полезных ископаемых, машиностроение, биотехнологии, утилизация, ЖКХ) позволяет выстроить систему специализации и кооперации внутри сети образовательных центров.

Однако наши действия наталкиваются на отсутствие на федеральном уровне согласованных подходов к формированию Стратегий развития регионов. Необходимо отметить, что существующий порядок рассмотрения и согласования стратегий развития субъектов Российской Федерации имеет целый ряд серьезных недостатков, а именно:

— региональные стратегии соседних территорий не согласованы между собой, не уделяется внимание межрегиональной кооперации, из-за этого замедляется осуществление крупных межрегиональных проектов и не обеспечивается достижение синергетического эффекта от реализации региональных стратегий;

— в стратегиях субъектов, как правило, отсутствуют региональные проекции федеральных отраслевых стратегий, и, наоборот, в стратегиях федеральных министерств и ведомств не включены стратегические приоритетные проекты развития субъектов РФ;

— представляемые стратегии субъектов Российской Федерации не учитывают федеральных приоритетов регионального развития, что делает процесс стратегического планирования в регионах неполным и малоэффективным.

В перспективе следовало бы создать систему взаимного согласования Стратегии развития Российской Федерации, федеральных округов, субъектов РФ, а так же отраслевых стратегий федеральных министерств.

К сожалению, отдельно взятому субъекту Российской Федерации достичь положительного результата проблематично. Сложно проходит и процесс согласования межрегиональных проектов развития с соседними территориями, который воспринимается с позиции усиления конкурентоспособности отдельно взятых регионов.

Давно назрела необходимость формирования:

- ♦ реально действующих механизмов разработки, согласования и реализации региональных стратегий социально-экономического развития в соответствии с требованиями, предъявляемыми Министерством регионального развития Российской Федерации,

- ♦ Федерального агентства регионального развития и территориального планирования, осуществляющего организационное и экспертное обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти

по согласованию территориальных приоритетов федеральных отраслевых и инфраструктурных проектов и программ,

- ♦ Федерального закона «О федеральных программах регионального развития», определяющего единые подходы поддержки регионов в соответствии с конституционными принципами федеративного устройства России.

Министерство регионального развития РФ, сосредоточившись на проработке вопроса развития «опорного каркаса» из «полюсов роста», не должно забывать о развитии других территорий. Необходимо осуществлять на конкурсной основе селективную бюджетную (грантовую) поддержку региональных инициатив в рамках заявленных стратегических приоритетов развития на основе принципа «преференции за реформы».

Принимая во внимание проделанную Правительством Кировской области работу по определению стратегических приоритетов и проектов регионального развития, формированию комплексных подходов пространственного развития территории, Кировская область рассчитывает на поддержку по включению в состав «пилотных» регионов для отработки механизмов разработки и реализации Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

С. А. Воронов, А. В. Россошанская

(Министерство экономического развития и торговли Саратовской области)

ПРИМЕНЕНИЕ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННЫХ НА РЕЗУЛЬТАТ, В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Целенаправленные действия Правительства Саратовской области по формированию системы оценки результативности деятельности руководителей высшего звена наиболее заметно проявились во второй половине 2005 г. Они получили свое воплощение в целом ряде нормативно-правовых актов, конкретной методике оценки, формировании необходимых организационных механизмов реализации. Появлению в свет этих документов и началу их практической реализации во многом способствовал целый ряд существенных обстоятельств.

Во-первых, это смена руководства области и обновление состава Правительства, давшая возможность сделать такой принципиальный шаг и начать оценку «с чистого листа». Во-вторых, этому способствовала активная позиция отдельных министерств области и их сотрудников по реализации основных направлений реформирования государственной службы. Участие в пилотных проектах Минэкономразвития и Минфина России, международном проекте Европейской комиссии «Административная реформа-1» по повышению эффективности государственного управления в Российской Федерации и ее регионах позволило создать достаточный интеллектуальный потенциал для последовательного продвижения в этом направлении.

Разработанные и реализуемые в настоящее время документы по оценке деятельности руководителей органов исполнительной власти и органов местного самоуправления логично заполнили пробелы, существовавшие ранее в региональной системе программно-плановых документов. Стратегический план развития области, Программа социально-экономического развития Саратовской области на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.) и комплекс областных целевых

программ во многом теряли свою актуальность без соответствующей системы мониторинга, оценки и корректировки.

Подведение итогов реализации действующих программно-плановых документов, сделанное в начале 2005 г., показало необходимость их корректировки, дополнения, постановки новых, более напряженных задач. Основными принципами развития региональной системы государственного планирования стало приведение в соответствие целей и задач развития области имеющимся ресурсам, повышение ответственности власти перед населением за выполнение целевых ориентиров, четкое выполнение государственных функций, обеспечение взаимосвязи документов перспективного, среднесрочного и краткосрочного характера.

Первым шагом на пути внедрения в практику управления по результатам в Саратовской области стала инициация разработки оценочных критериев результативности деятельности исполнительных органов власти, установления их целевых значений, формирования механизмов мотивации к достижению поставленных задач.

При разработке документов возник целый ряд проблем. Это и имеющиеся пробелы в федеральном и региональном законодательстве, и трудности методического характера, недостатки официальной статистической информации и ведомственной статистики. Как никогда в этой работе проявилось влияние так называемого человеческого, морально-психологического фактора при согласовании показателей оценки деятельности и особенно их целевых ориентиров.

Для подготовки документов отдельным распоряжением Губернатора области была образована рабочая группа, которой был придан самый высокий статус:

руководитель — вице-губернатор области, члены группы — все заместители Председателя Правительства, специалисты Министерства экономического развития и торговли области. В качестве внешних экспертов к работе были привлечены сотрудники ведущих саратовских ВУЗов.

Рабочей группой был тщательно изучен и обобщен опыт наиболее передовых в сфере управления по результатам российских регионов — Санкт-Петербурга, Республики Татарстан и Республики Чувашия, Пермской, Ростовской и Самарской областей, лучший международный опыт. При выборе показателей основной послужили данные Сводного доклада Правительственной комиссии по повышению результативности бюджетных расходов. В документах нашли отражение результаты реализации пилотного проекта «Новые подходы к организации федеральной государственной службы и обеспечению деятельности государственных служащих», осуществлявшегося на территории Саратовской области в рамках реализации федеральной целевой программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 — 2005 гг.)».

Законодательной базой подготовки документов стали Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», соответствующий областной закон, положения областной программы «Развитие государственной гражданской службы Саратовской области (2005 — 2006 гг.)». В качестве информационной основы для формирования перечня показателей и их целевых значений использованы официальные данные государственной статистики, собственные предложения отраслевых министерств и комитетов, ориентиры и установки Правительства Саратовской области по увеличению темпов роста валового регионального продукта.

В ходе работы предпочтение было отдано простоте и доступности расчетов. Отбор показателей оценки осуществлялся исходя из необходимости максимального охвата всех сторон деятельности органа исполнительной власти и минимизации их общего количества. Разработанный в результате перечень критериев результативности включил всего 80 показателей — по 3—4 на каждый орган исполнительной власти.

Система получила иерархическую структуру, предусматривающую последовательную оценку деятельности вице-губернатора — первого заместителя Председателя Правительства области, заместителей Председателя Правительства, руководителей всех министерств и комитетов. В целом она позволяет последовательно оценить не только результаты работы первых лиц, но и работу Правительства области в целом. Перечень критериев в форме простых и интегральных показателей и их значения установлены индивидуально для каждого руководителя.

Среди основных показателей для министров области — темпы роста производства и услуг, заработной платы в подведомственных отраслях, уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя области.

Утвержден круг интегральных показателей, рассчитываемых как среднеарифметическое из частных индексов (соотношений сложившихся значений показателей к значениям предыдущего года). Индекс качества жизни рассчитывается на основе данных о соотношении среднедушевых денежных доходов и прожиточного минимума, доле населения с доходами выше прожиточного минимума, занятости населения, ожидаемой продолжительности жизни и младенческой смертности.

Индекс уровня социального развития включает индекс уровня удовлетворения спроса ветеранов и инвалидов на социально-медицинское обслуживание на дому, индекс уровня коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений, индекс охвата детей дошкольным воспитанием, индекс удельного веса систематически занимающихся физической культурой и спортом, индекс числа посещений театров.

В ходе оценки учитывается выполнение всех критериев, при этом вес простого критерия устанавливается в размере одного балла, интегрального — в размере трех баллов.

Проведение такой оценки позволяет на более высоком качественном уровне своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество, обеспечивать членов Правительства области информацией для принятия управленческих решений, увязывать оплату труда с результатами их деятельности через механизм дополнительного вознаграждения.

Одним из результатов работы стала специально разработанная методика оплаты труда в зависимости от результатов деятельности. Внедряемый в настоящее время механизм мотивации носит исключительно стимулирующий характер: он не предполагает снижения сумм установленного ранее вознаграждения, а предусматривает дополнительные выплаты в зависимости от степени достижения индикативных показателей. Потребовалась подготовка и внесение изменений и дополнений в Закон Саратовской области «О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности Саратовской области», в постановление Губернатора области «Об утверждении Сводного перечня государственных должностей Саратовской области и Реестра государственных должностей государственной службы Саратовской области» и др.

Введение особого порядка оплаты труда членов Правительства области в зависимости от результатов их деятельности предлагается осуществлять посредством подготовки срочных служебных контрактов. С утверждением Правительством области состава и положения о постоянно действующей межведомственной комиссии при Губернаторе области по оценке результативности деятельности органов исполнительной власти области был окончательно сформирован организационный механизм реализации разработанного пакета нормативных актов.

Использование методики и показателей оценки результативности деятельности в добровольном порядке рекомендовано и исполнительным органам МСУ области. Рекомендуемый администрациям муниципальных образований перечень содержит основные характеристики их работы и состоит из четырех показателей.

Во-первых, исполнение бюджета. Выполнение муниципальным образованием плана получения доходов рассматривается в качестве одного из главных показателей оценки эффективности работы руководства районов.

Во-вторых, рост заработной платы. Этот показатель рассматривается как достаточно объективный, и если он в районе невысок, то выйти в лидеры невозможно.

Важный критерий — интегральный показатель развития реального сектора, влияющий и на доходную часть бюджета и на рост заработной платы. При его расчете учитываются темпы роста инвестиций, промышленного производства, торговли и показатели развития сельского хозяйства.

К оценке был рекомендован показатель уровня рождаемости, а после подведения итогов за I полуто-

дие 2005 г. — показатели развития жилищно-коммунальной сферы.

Выбранные критерии характеризуют реальную картину развития муниципальных образований области и позволяют оценить работу их глав. При формировании показателей было предложено оценивать не уровень, а динамику развития отраслей. Это вызвано существенными различиями в базовом уровне развития районов области.

Результаты подведения первых итогов деятельности Правительства области и глав муниципальных образований области свидетельствуют о необходимости совершенствования всей системы оценки как с точки зрения перечня показателей, так и методики самого расчета. Главным принципом этих изменений в любом случае останется обеспечение простоты и доступности

системы оценки. После апробации на практике критерии результативности будут законодательно закреплены в Программе социально-экономического развития Саратовской области на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.) и Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования за конкретными органами исполнительной власти Саратовской области.

Разработанная в Саратовской области система оценки деятельности дает возможность более объективно подводить итоги, оценивать результативность работы каждого руководителя органа исполнительной власти и МСУ области, обоснованно применять меры морального и материального поощрения. Она служит первым, но наиболее значимым шагом во внедрении результативных принципов управления.

О. В. Толстогузов, А. И. Шишкин
(Институт экономики КНЦ РАН)

ОТ МОБИЛИЗАЦИОННОГО К ИННОВАЦИОННОМУ СЦЕНАРИЮ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ (ИЗМЕРЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ «ВОЗРОЖДЕНИЕ КАРЕЛИИ»)

С 1999 г. Республика Карелия строит свою практическую жизнь в соответствии со Стратегией: «Концепцией социально-экономического развития республики на 1999–2002–2010 гг. «Возрождение Карелии». **Концепция** социально-экономического развития республики — это документ идеологический, а также одновременно управленческий, содержащий систему представлений о стратегических целях, ценностях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей. Данный документ призван способствовать качественному совершенствованию системы защиты и реализации интересов Республики Карелия в новых условиях становления рыночных институтов, увеличения числа субъектов (зачастую находящихся за пределами Карелии), влияющих на происходящие в республике социально-экономические процессы. Для эффективной реализации стратегических целей и задач была предложена многоуровневая модель проектирования развития территории и система направлений для формирования комплекса мер и проектов по созданию условий устойчивого экономического роста и повышения качества жизни населения. В связи с такой логикой в основу структуры Концепции положен масштаб управленческого взаимодействия. Каждому уровню и направлению соответствуют свои механизмы исполнения решений, ресурсного обеспечения (в том числе временного), координации и согласований интересов, своя структура управления.

Институт экономики КНЦ РАН выступил в качестве общественного эксперта по отслеживанию и оценке выполнения данного документа. В соответствии с решением Законодательного Собрания и Правительства РК с 1999 по 2005 г. институтом ведется постоянный мониторинг реализации Концепции, осуществляется наблюдение за ходом социально-экономических процессов, которые происходят в республике, и на основе анализа формируются предложения по корректировке основного документа. Постоянно проводимые исследования и анализ промежуточных результатов позволяют своевременно выявить потребность в корректировке конечных целей и направлений развития республики.

При этом под мониторингом понимаем непрерывную оценку реализации Концепции относительно со-

гласованных приоритетов, ценностей и графика прохождения сценария развития. Под оценкой понимаем периодическую оценку релевантности Концепции, ее результативности и последствий (как запланированных, так и незапланированных) относительно поставленных целей и задач. В ходе этого процесса проверяется обоснованность определенных решений, при этом основное внимание уделяется общей результативности и соответствию целевым функциям ограничениям и форматам внешней среды.

Концепция разрабатывалась в определенных условиях, а именно в момент появления и постепенного становления новых институтов общества в новых рыночных условиях. Тогда, в 1998 г., требовалось утвердить определенные принципы общественной жизни. Поскольку еще не было сильно заметно расслоение общества на социальные группы, появление четко обозначенного референта социальных проблем, угрожающего маргинализацией общества, и т. д., то и сами правила носили общий характер. Поэтому Концепция объективно отразила эти общественные сюжеты через гносеологический аспект (ценностный срез, который выпукло представляется через утопическую картину, т. е. как бы оторванную от частных интересов многих субъектов управления и многоярусности собственности). В то же время по этой причине измерение выполняемых «ценностных» целей или иная формальная оценка направлений концепции затруднена (можем говорить: изменились или нет ценности). В онтологическом аспекте (рациональное объяснение действительности, событийный срез и модель рационального поведения) возможны конкретные измерения.

В основе формирования системы мониторинга лежит концепция, согласно которой мониторинг представляет собой обратную связь в контуре управления за счет выбора организационного и информационного обеспечения, а функция мониторинга определяется как информационная поддержка субъекта управления для обеспечения действий, направленных на целевое управление и обеспечение экономической безопасности управляемой системы. В большей или меньшей мере субъект управления должен осуществлять все важнейшие функции управления, но из приведенного определения ясно, что одной из главных

является функция контроля с целью координации системы управления.

Согласно данной концепции применяются системный и нормативный подходы к слежению за управляемой системой. Нормативный подход рассматривает выполнение государственных функций и задач, поставленных в управленческих документах¹ и выполняемых органами власти, их подразделениями и ведомствами. Системный подход рассматривает изменение структуры для обеспечения оптимальных результатов функционирования системы, возможность использования различных методов воздействия на значения экономических показателей в зависимости от выбранного сценария.

В настоящее время управление в Республике Карелия формируется как система с неполной информацией об управляемом процессе и изменяется по мере накопления информации о процессе с целью улучшения качества работы системы — т. е. как адаптивное управление, осуществляемое оператором процесса, обучающимся управлению. При этом поведение данного оператора (органов управления Республики Карелия) изменяется, совершенствуется благодаря накоплению опыта, поскольку внешние условия и стандарты могут сильно повлиять на принятие решений, как в плане содержания, так и в плане формы (по крайней мере они задают внешние форматы документов и решений). Они зависят от будущего поведения процесса и стратегии (которая в данном случае измерима относительно будущего). Ни в какой момент времени управления нельзя быть уверенным, что стратегия «настроилась» на конкретные условия и уже реализует правила выбора.

Целью мониторинга в формате контура управления с обратной связью является целостное представление управляемой системы, закономерностей ее развития и дифференцирования пространства, а также прогноз развития управляемой системы в зависимости от действий субъекта управления. Место мониторинга определяется необходимостью создания информационного обеспечения управленческих решений для повышения их качества, ориентации на результат управления, где качество управленческого решения — это совокупность параметров решения, удовлетворяющих конкретные целевые группы и обеспечивающих реальность его реализации и достижение будущего состояния управляемой системы. В таких условиях задача мониторинга — отслеживать соответствие целей управления состоянию управляемого объекта, тенденциям во внешней среде, форматам взаимодействия с внешней средой. Важно заметить смену укладов, формаций или иных идеологически разных феноменов общественной жизни. Такая смена предполагает изменение (или коррекцию) в целеполагании и приоритетах. Поэтому данная работа сводится к возможности **изучения, конкретизации и специфицирования методологических и методических принципов** территориального управления в отношении достижения цели и определения способов формирования множества отдельных форм практики. Одновременно весь ход обновления понятий подвергается **проверке**, поскольку новые понятия, тем не менее, обуславливаются предыдущими, более общими. Поэтому каждый раз, когда вновь выявленные понятия оказываются не слишком **целесообразными**, появляется необходимость вернуться на пройденные

этапы эволюции понятий для того, чтобы разобраться, какие из них нуждаются в **коррекции или изменении**.

В качестве общего итога выполнения Концепцией можно считать, что сценарий, заданный Концепцией, выполняется — в настоящее время **Республика Карелия находится на стадии стабилизационного этапа**.

Правительство Республики Карелия в ходе реализации Концепции добилось существенного роста объемов производства, и как результат, некоторого улучшения качества жизни, опираясь в основном на собственные силы и внутренние ресурсы. Республика в 2004 г. ощутила благоприятную конъюнктуру, сложившуюся по ряду экспортируемой продукции: железорудные окатыши, пиломатериалы, газетная бумага и целлюлоза, а также то, что в целом в России сложились позитивные экономические условия. Накопленный потенциал благоприятных тенденций, проявившихся в посткризисный период, благоприятная конъюнктура, социально-экономическая стабильность и реализация мер экономической политики Правительства Республики Карелия дают основание для сохранения положительной динамики большинства важнейших экономических показателей. В республике обеспечена стабильная общественно-политическая ситуация, развиваются новые формы и методы управления, растет уровень гражданского самосознания. В соответствии с Концепцией перед Правительством Республики Карелия ставится следующая задача — **перейти к инновационному этапу**.

Однако это не может произойти по инерции, на основании прежних усилий, связанных с преодолением проблем предыдущих этапов (мобилизационного и стабилизационного). Требуется предложить новые управленческие решения, определяющие условия для развития инновационной экономики и эффективного общественного сектора, а также адекватные измерители таких решений. Какие нужны приоритеты, цели, измерители?

Необходимо учитывать, что искомым ответ должен быть найден в рамках Концепции, в ином случае на основании доказательства ее исчерпанности необходимо предложить новый, *понятный и ясный*, сигнал обществу, населению, бизнесу.

В то же время с момента принятия Концепции произошли известные общественные события, оказывающие значительное влияние на региональную политику и требующие адекватной управленческой реакции, как в текущем, так и перспективном плане. Так, федеральные законодательные инициативы по организации государственного управления и местного самоуправления устанавливают новую конструкцию власти: полномочия, функции, ответственность государственной и муниципальной власти, форматы взаимодействия.

Немаловажным для приграничного региона являются изменения, происходящие в ЕС. Расширение ЕС вносит существенные изменения в условия сотрудничества, смещают акцент в сторону России. Сотрудничество отвечает в возрастающей мере задачам региональной политики и регионального сотрудничества. Карелия входит в число основных партнеров двустороннего сотрудничества Финляндии с сопредельными регионами. Поэтому разрабатывается политика, благоприятствующая удержанию, привлечению и гибкости перемещения ресурсов в ответ на конкуренцию. Необходимо обеспечить институционально такие условия, которые стали бы предпосылкой для ликвидации информацион-

¹ Список документов в системе долгосрочного планирования представлен в работе: *Толстогузов О. В.* Исследование системы долгосрочного планирования развития региона и ее изменений // *Власть, бизнес, образование и наука в качественном обновлении экономики и социальной инфраструктуры Республики Карелия: опыт минувшего десятилетия и проблемы роста.* — Петрозаводск: Карелия, 2005. — С. 269–290.

ного и технологического отставания и обеспечили бы возможность развития и финансирования экономики в контекстах геоэкономической ситуации в Северо-Западном регионе России и Северной Европе.

Таким образом задаются новые **форматы**, которые определяют логику и предъявляют к субъектам управления новые критерии эффективности (качества) управляющих действий, а также соответствующие политические приоритеты.

При осуществлении мониторинга и соответствующем изменении конструкций Концепции мы преследуем следующую методическую и методологическую задачу, а именно: в конечном счете, подготовить и сориентировать систему политик в соответствии с новыми условиями и форматами на определенные целевые группы и сформировать из имеющихся показателей адекватную систему измерителей.

Новые обстоятельства необходимо учитывать при оценке выполнимости направлений Концепции. Так при оценке тенденций и влияния масштабов и направления действия факторов исходим из предположения о том, что российская и региональная экономика все еще является **переходной**. Выбранная логика предопределяет критерии оценки, относящиеся к переходной экономике, а именно: *структурные преобразования, модернизация экономики, повышение конкурентоспособности, развитие рыночных институтов (в первую очередь рынков земли и недвижимости) и сокращение бедности*.

В соответствии с предложенной управленческой моделью (*формулой капитализации активов территории*) в рамках мониторинга проводится анализ структурных преобразований. В то же время полученные представления и интерпретации необходимо превратить в простые политические рекомендации, ответив на три основных вопроса, являющихся важными с точки зрения установления приоритетов политики, направленной на ускорение экономического роста, развитие рыночных институтов и сокращение бедности.

Если первые два вопроса (какова связь между структурными изменениями и быстрым экономическим ростом и какова связь между структурными изменениями и диверсификацией экономики?) находят очевидный ответ; то в то же время остался нерешенным третий вопрос (каким образом разделить задачи между государственным и частным секторами для обеспечения выгод от структурных изменений?). Ответ, очевидно, лежит в области институциональных соглашений, частного права и по этой причине требует тщательной проработки.

Анализ структурных изменений (структура ВРП, численность занятых в разных секторах и динамика отраслевой производительности труда) показал, что в Карелии растет сфера услуг, однако в последние годы не происходит оттока рабочей силы из промышленности. При том, что доля промышленности в ВРП занижена, а доля сферы услуг завышена из-за масштабного применения трансфертных цен. В Карелии, несмотря на то, что произошел рост сферы рыночных услуг (во многом благодаря трансфертному ценообразованию), структура занятости по секторам изменяется медленно. Важнейшей составляющей экономического роста является внутриотраслевая реструктуризация, особенно в промышленности. Медленное создание в послекризисный период рабочих мест в промышленности свидетельствует о той важной роли, которую сыграли в восстановлении уровня производительности труда прежде простаивающие мощности. Это говорит о том, что основная работа по реструктуризации промышленности еще впереди, включая меры по сокращению рабочей силы.

Однако с точки зрения выбранных приоритетов одно несомненно: потенциальный выигрыш в форме роста производительности велик, ускорение структурных преобразований может внести существенный вклад в экономический рост в долгосрочной перспективе. Политика, способствующая структурным изменениям, является наилучшим путем поддержки растущей диверсификации производства.

Необходимым условием перехода к инновационному этапу является долгосрочная политика, направленная на изменение отраслевой структуры экономики, ее модернизацию, повышение доли отраслей с высокой степенью добавленной стоимости. Отсюда следует необходимость **существенного обновления основного капитала**.

Промышленность стартовала в переходный период с наличием больших и чрезмерно сконцентрированных производственных мощностей, но с слабой капитализацией компаний. Поэтому возникла насущная необходимость проведения дальнейшей концентрации производства и собственности, которая привела бы к увеличению горизонтальной и вертикальной интеграции. В то же время, как показывают исследования, производство растет, однако по сути настоящей капитализации компаний нет.

Таким образом траектория развития общества очевидна. В основе лежит понимание региональной стратегии, защита частной собственности, жесткая конкурентная политика, свободная конкуренция и глобальная интеграция. Для продвижения в этом направлении, возможно, понадобится преодолеть мощные групповые интересы, но в конечном итоге сформируется деловая среда, которая сможет раскрепостить потенциал стремительного роста во всех частях общества и стать необходимым условием для перехода к инновационному этапу.

В связи с трудностями измерения экономического развития в макроэкономике чаще всего анализируют **экономический рост**, в то же время это лишь один из критериев экономического развития. Поэтому нельзя сводить экономическую политику исключительно к росту данных параметров — рост ВРП хоть понятен, но не очевиден в качестве единственного критерия развития с точки зрения эффективности экономики.

В настоящее время на место сугубо экономических критериев развития пришли критерии качества жизни, а развитие человеческого потенциала стало целью и фактором экономического роста. Основной причиной появления и широкого распространения термина «качество жизни» в обществах с высоким уровнем потребления стала смена механизма всего социального развития.

В качестве интегрального показателя оценки эффективности деятельности администраций российских регионов может быть использован **индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)** — предложения ООН. Данный показатель включает три компоненты уровня жизни: *долголетие, образование и доход*.

Динамика ИРЧП в Республике Карелия на протяжении последних лет имела позитивную направленность. По данному показателю в Северо-Западном федеральном округе Республика Карелия занимает шестое место. Наиболее высокий уровень человеческого развития наблюдается в четырех регионах: Санкт-Петербурге, Вологодской и Мурманской областях и Республике Коми. В этих регионах значение ИРЧП несколько выше российского уровня. Республика Карелия уступает первым пяти регионам СЗФО по индексу дохода и индексу долголетия, ИРЧП и все частные индексы несколько ниже российских. Следует особо отметить, что индекс образования в регионе очень высокий.

В связи с решением наиболее острых проблем в реальном секторе экономики республики на первый план выходят социальные проблемы и вопросы развития в республике гражданского общества на принципах гражданского согласия и социального партнерства. Поэтому для оценки результатов выполнения Концепции помимо экономических показателей необходимо применять индекс уровня жизни, а также экспертные оценки структурных изменений в экономике и обществе.

На основании выявленных тенденций развития общества в целях формирования эффективной системы измерителей социально-экономической политики необходимо определить конкретные целевые группы получателей услуг (общественного сектора и т. д.). Тогда в соответствии с выбранной логикой коррекция задаваемых конструкций и смыслов (обозначенных в Концепции) заключается в позитивных изменениях в состоянии проблемы клиентской группы в долгосрочной перспективе, которым будут способствовать правительственные действия, процедуры и т. д., облегчающие или улучшающие деятельность клиентской группы. В исследовании предложены следующие целевые группы:

— **богатые и «средний класс»** (около 10%, «убегающий хвост» распределения среднедушевых доходов

в домохозяйствах) — **безусловный** объект и опора экономических реформ;

— **находящиеся у черты и за чертой прожиточного минимума** (22%, бедные, первый пик распределения) — объект социальной политики (социальной поддержки);

— **потенциально способные стать «средним классом»** (около 40%, малоимущие, второй пик распределения доходов) — **условный** объект экономической политики.

В связи с вышеизложенными обстоятельствами **структура общества должна стать объектом целенаправленной реорганизации общественных отношений (управляемым объектом)**. При этом каждой целевой группе надо предъявить свои смыслы и приоритеты. Так например, необходимо сдвинуть второй пик в сторону «среднего класса», осуществить **политику эффективного спроса** и изменить модель поведения потребителей третьей группы путем переключения расходов домохозяйств на недвижимость, увеличить внутренний рынок на основании модернизации основного капитала небазисного сектора экономики и ряда мероприятий по изменению имиджа территории, начиная с создания регионального бренда и т. д.

С. Н. Стехина

(Правительство Ставропольского края)

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ РЕПРЕЗЕНТАТИВНОЙ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ, СТИМУЛИРУЮЩЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В условиях проведения реформы МСУ очень актуальными являются вопросы повышения эффективности механизмов государственного и муниципального управления, а также финансового обеспечения проводимой реформы, определения оптимальности распределения ресурсов внутри региона и эффективности предлагаемых репрезентативных налоговых систем с точки зрения реализации различных целей.

По мнению А. М. Лаврова, «эффективная система управления общественными финансами — важнейший фактор современного устойчивого экономического роста»¹, вследствие этого бюджетные реформы неизбежны, и откладывание реформ означает неявное соглашение с нарастающим отставанием от международного тренда экономического развития и снижением конкурентоспособности страны.

Реформы в финансовой сфере особенно сложны, поскольку, с одной стороны, совмещают в себе объект и субъект преобразования, требуют «самореформирования», а с другой — затрагивают практически весь спектр политических, экономических и социальных интересов и ограничений.

Сложность муниципальной реформы вызвала необходимость увеличения переходного периода. Так, в октябре 2005 г. подписан Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 83, 84, 85 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России», который предполагает продление переходных положений закона до 1 января 2009 г.

Предлагаемые изменения позволяют субъектам федерации делать выбор между различными стратегиями

формирования и регулирования межбюджетных отношений, в том числе выбора между ориентацией на экономическую эффективность (закрепление единых нормативов отчислений в местные бюджеты) или социальную справедливость (выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов).

Для практической отладки новой системы потребуется обеспечение стабильности принятых правил игры, создание новой статистической и отчетной баз, проведение мониторинга регулирования межбюджетных отношений субъектами федерации, оказание методической и финансовой поддержки в рамках Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

В российских условиях успешное обеспечение реальной автономии местного уровня власти в огромной степени зависит от региональных властей и их интересов. Если субъекты федерации получают законодательно установленную финансовую самостоятельность, у них повысится заинтересованность в создании аналогичных условий для местных органов власти. Таким образом, упорядочение налогово-бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами федерации является важнейшим фактором развития эффективно-го фискального федерализма.

В настоящее время особый интерес вызывают итоги первого года проведения реформы МСУ в пилотных регионах по досрочному введению в действие Федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в России» — Ставропольском крае и Новосибирской области.

Подробнее проанализируем репрезентативную налоговую систему, действующую в 2005 г. в Ставро-

¹ Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001 — 2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005, № 9, С. 3 — 12.

польском крае и возможные варианты ее модернизации в 2006 г. и в последующие годы.

В целях правового регулирования «новых» межбюджетных отношений в субъекте РФ наряду с принятием Закона субъекта РФ об организации местного самоуправления в субъекте РФ были приняты «временные» региональные законы, включая закон о межбюджетных отношениях в переходный период, который впоследствии может быть преобразован в соответствующий постоянно действующий региональный закон.

Изменения и дополнения были также внесены в краевой закон о бюджетном устройстве и бюджетном процессе. Конкретные нормативы отчислений от всех установленных налоговым и бюджетным законодательством налогов и сборов, а также распределение межбюджетных трансфертов были установлены законом о бюджете Ставропольского края на 2005 г.

При «досрочном» введении Федерального закона № 131-ФЗ на территориях отдельных субъектов РФ, т. е. до 01.01.2006 важнейшей задачей являлось создание новой системы межбюджетных отношений в субъекте РФ, уже начиная с 2005 г. Это предполагало, в частности, определение механизма формирования доходной базы и расходных обязательств местных бюджетов в переходный период. Законодательные акты, создающие новую систему межбюджетных отношений в РФ вступили в силу (за некоторыми исключениями) с 1 января 2005 г. Это Федеральный закон № 95-ФЗ от 29.07.2004 «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс РФ и признании утратившим силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и Федеральный закон № 120-ФЗ от 20.08.2004 «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений».

В период с 1 января 2005 г. по 1 января 2006 г. доходы от региональных налогов (налога на имущество организаций, транспортного налога, налога на игорный бизнес) могут зачисляться в местные бюджеты по нормативам, утвержденным законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на 2005 г. (пп. 2 п. 3 статьи 2 Федерального закона № 120-ФЗ от 20.08.2004 «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений»).

Следует отметить, что и после 1 января 2006 г. будет действовать такой же порядок зачисления доходов от указанных региональных налогов в местные бюджеты, так как нормативы отчислений от региональных налогов в местные бюджеты Бюджетным кодексом не устанавливаются, это является полномочием органов государственной власти субъектов РФ.

В период с 1 января 2005 г. по 1 января 2006 г. доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (налог на доходы физических лиц, единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности, единый сельскохозяйственный налог, государственная пошлина), могли зачисляться в местные бюджеты не по нормативам, установленным Бюджетным кодексом, а по нормативам, утвержденным законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на 2005 г. (пп. 3 п. 3 статьи 2 Федерального закона № 120-ФЗ от 20.08.2004 «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений»).

Кроме того, доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ (налога на прибыль организаций по ставке 17,5%, налога на доходы физических лиц — по нормативу 70%, налога на наследование и дарение — по нормативу 100%, акцизов и других налогов в соответствии с п. 2 статьи 56 Бюджетного кодекса в редакции Федерального закона № 120-ФЗ от 20.08.2004 «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений»), могли быть переданы полностью или частично в местные бюджеты по нормативам, утвержденным законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на 2005 г. (пп. 4 п. 3 статьи 2 Федерального закона № 120-ФЗ от 20.08.2004 «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений»).

Таким образом, при «досрочном» введении новой системы межбюджетных отношений в субъекте РФ она могла быть сформирована различным образом и иметь правовое и финансовое обеспечение, даже с учетом неполного введения в действие норм Бюджетного кодекса, касающихся формирования местных бюджетов.

Источники доходной базы муниципальных образований Ставропольского края в условиях реформы были определены Законом Ставропольского края № 117-кз от 31.12.04 «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае». Состав репрезентативной системы налогов, перечень экономических показателей, соответствующих базам налогообложения муниципальных районов (городских округов) по видам налогов, а также источник данных приведены в приложении к Закону Ставропольского края № 117-кз от 31.12.04 «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае» (Методика расчета дотаций из краевого бюджета Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)) (табл. 1).

Таблица 1. Состав репрезентативной системы налогов для расчета налогового потенциала муниципальных районов (городских округов)

Наименование налога	Показатель, характеризующий базу налогообложения	Источник информации
Налог на доходы физических лиц	Фонд оплаты труда в целом по экономике	Комитет государственной статистики Ставропольского края, Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Ставропольскому краю (по согласованию)
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Оборот розничной торговли (во всех каналах реализации), оборот общественного питания (во всех каналах реализации), объем платных услуг, оказываемых населению	Комитет государственной статистики Ставропольского края, Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Ставропольскому краю (по согласованию)
Единый сельскохозяйственный налог	Площади земель с учетом их кадастровой стоимости	Комитет по земельным ресурсам и землеустройству по Ставропольскому краю (по согласованию)

Состав репрезентативной системы налогов, перечень экономических показателей, соответствующих базам налогообложения поселений по ви-

дам налогов, а также источник данных также приведены в приложениях к краевому закону (табл. 2).

Таблица 2. Состав репрезентативной системы налогов для оценки налогового потенциала поселений, входящих в состав муниципального района

Наименование налога	Показатель, характеризующий базу налогообложения	Источник информации
Налог на доходы физических лиц	Фонд оплаты труда в целом по экономике	Комитет государственной статистики Ставропольского края, Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Ставропольскому краю (по согласованию)
Налог на имущество физических лиц	Стоимость имущества физических лиц, облагаемого налогом на имущество	Управление Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Ставропольскому краю (по согласованию)
Единый сельскохозяйственный налог	Площади земель с учетом их кадастровой стоимости	Комитет по земельным ресурсам и землеустройству по Ставропольскому краю (по согласованию)
Земельный налог	Площади земель с учетом их кадастровой стоимости	Комитет по земельным ресурсам и землеустройству по Ставропольскому краю (по согласованию)

По данным министерства финансов Ставропольского края, в результате проведенного закрепления доходных источников показатели бюджетной обеспе-

ченности муниципальных образований Ставропольского края имеют тенденцию к сглаживанию различий (табл. 3).

Таблица 3. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований Ставропольского края в 2003–2005 гг. (по данным Министерства финансов Ставропольского края), руб.

№ п/п	Тип муниципального образования	Среднедушевая бюджетная обеспеченность по расчетным показателям доходов			Среднедушевая бюджетная обеспеченность по расчетным показателям доходов с учетом финансовой помощи из краевого бюджета		
		2003	2004	2005	2003	2004	2005
1.	Муниципальные образования на уровне поселения						
1.1.	минимальная	61	91	28	134	193	410
1.2.	средняя	525	676	434	645	738	822
1.3.	максимальная	1726	2717	1617	1726	2717	2065
2.	Муниципальные (административные) районы						
2.1.	минимальная	489	548	429	1448	2012	945
2.2.	средняя	1058	1383	673	2261	2729	1305
2.3.	максимальная	1897	2389	1201	4256	5011	1887
3.	Городские округа (города краевого значения)						
3.1.	минимальная	2160	2255	1353	2160	2255	2135
3.2.	средняя	2968	3232	2241	3157	3287	2682
3.3.	максимальная	3864	4288	2826	3912	4442	3459

Прогноз налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы в Ставропольском крае на 2006 г. в условиях действующей в 2005 г. репрезентативной системы налогов

для расчета налогового потенциала муниципальных районов (городских округов) и поселений, входящих в состав муниципального района рассматривается в табл. 4.

Таблица 4. Прогноз налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы в Ставропольском крае на 2006 г. в условиях действующей репрезентативной системы налогов, млн руб.

Виды налогов	Всего	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджет	Краевой бюджет	Местные бюджеты
1.1. Налог на добавленную стоимость	6708	6708			
1.2. Акцизы	2070	381	1689	1689	
1.3. Налог на доходы физических лиц	7576		7576	4546	3030
1.4. Налог на прибыль организаций	5343	1579	3764	3764	
1.5. Налог на добычу полезных ископаемых	1008	958	50	50	

Виды налогов	Всего	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджет	Краевой бюджет	Местные бюджеты
1.6. Водный налог	636	636			
1.7. Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов					
1.8. Государственная пошлина	264	26	238	238	
2.1. Налог на имущество организаций	1524		1524	1524	
2.2. Налог на игорный бизнес	231		231	231	
2.3. Транспортный налог	406		406	406	
3.1. Земельный налог	517		517		517
3.2. Налог на имущество физических лиц	66		66		66
4.1. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)	28	3	25		25
4.2. Упрощенная система налогообложения	449	41	408	408	
4.3. Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности	759	69	688		688
Итого	27 585	10 401	17 182	12 856	4 326
Удельный вес в общей сумме	100	37,7	62,3	46,6	15,7

Прогноз изменения структуры налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы в Ставропольском крае на 2006–2008 гг. в условиях действующей репрезентативной системы налогов

для расчета налогового потенциала муниципальных районов (городских округов) и поселений, входящих в состав муниципального района, представлен в табл. 5.

Таблица 5. Прогноз изменения структуры налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы в Ставропольском крае на 2006–2008 гг. в условиях действующей репрезентативной системы налогов, %

	2006	2007	2008
Всего	100	100	100
Федеральный бюджет	37,7	36,6	35,4
Консолидированный бюджет	62,3	63,4	64,6
Краевой бюджет	46,6	45,7	48,1
Местные бюджеты	15,7	16,2	16,5

Динамика налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы в Ставропольском крае на 2006–

2008 гг. в условиях действующей репрезентативной системы налогов показана в табл. 6.

Таблица 6. Прогноз изменения структуры налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы в Ставропольском крае на 2006–2008 гг. в условиях действующей репрезентативной системы налогов, млн руб.

	2006	2007	2008
Всего	27 585	30 856	33 841
Федеральный бюджет	10 401	11 288	11 989
Консолидированный бюджет	17 182	19 568	21 852
Краевой бюджет	12 586	14 090	16 273
Местные бюджеты	4 326	5 004	5 579

Таким образом, при сопоставлении и анализе данных табл. 4–6, можно сделать вывод, что существующая репрезентативная система налогов для расчета налогового потенциала муниципальных районов (городских округов) и поселений, входящих в состав

муниципального района (в соответствии с законом «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае» № 117-кз от 31.12.04), характеризуется низким уровнем доли местных бюджетов в структуре налоговых поступлений в Ставропольском крае при про-

гнозировании на среднесрочную перспективу 2006–2008 гг. (15–16%).

При этом, действующая репрезентативная система ориентирована на реализацию дистрибутивной (распределительной) цели, соответствующей кооперативной модели федерализма и межбюджетных отношений; в рамках действия этой системы достигается цель максимального выравнивания бюджетной обеспеченности жителей муниципальных образований Ставропольского края в ущерб экономическим интересам развития территорий.

При проведении моделирования структуры репрезентативной системы налогов в Ставропольском крае в соответствии с целями стабилизационными, направленными на стимулирование экономического развития и экономическую эффективность, получены следующие результаты.

Сравнительный анализ действующей и предлагаемой репрезентативных систем налогов с долгосрочными нормативами отчислений федеральных и региональных налогов приводится в табл. 7.

Таблица 7. Сравнительный анализ действующей и предлагаемой репрезентативных систем налогов в Ставропольском крае на 2006–2008 гг., %

Виды налогов	Консолидированный бюджет		Краевой бюджет		Местные бюджеты	
	Действующая	Предлагаемая	Действующая	Предлагаемая	Действующая	Предлагаемая
Акцизы	100	100	100	50	0	50
Налог на доходы физических лиц	100	100	60	60	40	40
Налог на прибыль организаций	70,4	70,4	70,4	60,3	0	10,1
Налог на имущество организаций	100	100	100	50	0	50
Транспортный налог	100	100	100	50	0	50
Земельный налог	100	100	0	0	100	100
Налог на имущество физических лиц	100	100	0	0	100	100
Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (ЕСХН, единый сельскохозяйственный налог)	100	100	0	0	100	100
Упрощенная система налогообложения (УСН)	100	100	100	50	0	50
Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД)	100	100	0	0	100	100

В табл. 8 и 9 показан прогноз изменения структуры и динамика налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы в Ставропольском крае на 2006–2008 гг. в условиях предлагаемой репрезентативной системы налогов для расчета налогового потенциала муниципальных районов (городских округов) и поселений, входящих в состав муниципального района.

В табл. 8 и 9 показан прогноз изменения структуры и динамика налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы в Ставропольском крае на 2006–2008 гг. в условиях предлагаемой репрезентативной системы, %

Таблица 8. Структура налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы в Ставропольском крае на 2006–2008 гг. в условиях предлагаемой репрезентативной системы, %

		2006	2007	2008
1.	Всего	100	100	100
2.	Федеральный бюджет	37,7	36,4	35,5
3.	Консолидированный бюджет	62,3	63,6	64,5
4.	Краевой бюджет	37,4	38,1	38,6
5.	Местные бюджеты	24,9	25,4	25,8

Таблица 9. Динамика налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы в Ставропольском крае на 2006–2008 гг. в условиях предлагаемой репрезентативной системы, млн руб.

		2006	2007	2008
1.	Всего	27 585	30 856	33 841
2.	Федеральный бюджет	10 401	11 237	12 022
3.	Консолидированный бюджет	17 182	19 619	21 819
4.	Краевой бюджет	10 303	11 768	13 076
5.	Местные бюджеты	6 880	7 851	8 473

Таким образом, можно сделать вывод, что предлагаемая репрезентативная система позволяет увеличить долю местных бюджетов до 24–25% в структуре налоговых поступлений в Ставропольском крае при прогнозировании на среднесрочную перспективу.

При этом предлагаемая репрезентативная система и долгосрочные нормативы закрепления долей

федеральных и региональных налогов способствуют стимулированию органов МСУ развивать экономическую базу территорий, создают мотивационный механизм экономического развития. В предлагаемой репрезентативной системе реализован подход на основе использования механизма вертикального выравнивания.

Б. П. Носко

(Администрация Ростовской области)

СТРАТЕГИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Ростовская область — промышленный, сельскохозяйственный и культурный центр Юга России, конкурентными преимуществами которой являются: выгодное географическое положение, благоприятный климат, развитая инфраструктура, богатая сырьевая база, высококвалифицированная рабочая сила.

Экономика Ростовской области имеет устойчивые темпы развития, о чем свидетельствует динамика ВРП, темпы роста которого в последние несколько лет выше среднероссийских.

Благоприятный инвестиционный климат подтверждается иностранными инвесторами. Накопленный иностранный капитал в экономике области с 1998 по 2003 г. составил более 1 млрд долл. США. Наибольший удельный вес в накопленном иностранном капитале приходится на инвестиции, осуществляемые на возвратной основе (кредиты международных финансовых организаций, торговые кредиты и пр.) — 84%, доля прямых инвестиций составила 16%, портфельных — менее 0,5%.

Если в 1990-е гг. объем иностранных инвестиций в донскую экономику не превышал 50 млн долл. в год, то сейчас он стабильно составляет более 200 млн долл. Основными странами-инвесторами в экономику области продолжают оставаться Германия, США и Швейцария.

В ближайшие несколько лет на территории области планируется реализовать следующие наиболее крупные инвестиционные проекты с иностранным участием:

- в цветной металлургии — модернизация ОАО «БКМПО» американским собственником;
- в легкой промышленности — строительство предприятия по производству ковровых изделий турецкой компанией «Меринос»;
- в пищевой промышленности — строительство птицекомплекса по выращиванию и переработке мяса индейки российско-израильской компанией ООО «Евродон»;
- в торговле — строительство крупного торгового комплекса шведской компанией ООО «ИКЕА МОС».

Ростовская область в начале 1998 г. в числе первых приняла областной Закон «О поддержке инвестиционной деятельности на территории Ростовской области», что положило начало формированию законодательной базы региона, направленной, прежде всего, на создание благоприятной среды для развития конкурентоспособного бизнеса.

На сегодняшний день в Ростовской области действует прогрессивное инвестиционное законодательство, основу которого составляют законы и нормативно-правовые акты: «Об инвестициях в Ростовской области», «О приоритетном развитии шахтерских территорий Ростовской области».

В отличие от большинства субъектов РФ в Ростовской области принята Стратегия привлечения инвестиций Рос-

товской области. Стратегия направлена на создание на территории области условий, позволяющих качественно улучшить инвестиционный климат региона и позволяет:

- оценить инвестиционный потенциал области;
- выявить слабые и сильные стороны развития отраслей донской экономики;
- положить начало формированию кластерной системы развития экономики;
- формировать имиджевую политику развития области;
- определять круг потенциальных российских и зарубежных инвесторов;
- формировать эффективную инфраструктуру сопровождения инвестиционных проектов.

Определены цели и задачи инвестиционного развития области, необходимые объемы инвестиционных ресурсов, выделены преимущества, которые регион может предложить потенциальным инвесторам. Каждое муниципальное образование формирует свою инвестиционную стратегию как часть общей стратегии привлечения инвестиций Ростовской области.

Показана необходимость формирования кластерной системы. Предприятия внутри кластера станут гарантированными рынками друг для друга, что позволит оптимизировать сбытовую структуру, обмениваться технологиями и информацией.

Перспективными отраслями для приема прямых инвестиций в область можно считать:

- автомобилестроение;
- создание зернового кластера;
- создание мясного кластера;
- создание молочного кластера;
- создание плодоовощного кластера;
- создание кластера по производству пива и безалкогольных напитков;
- создание кластера в легкой промышленности;
- развитие бизнес-инфраструктуры;
- строительство жилья;
- производство стройматериалов;
- развитие транспортно-логистической инфраструктуры;
- производство комплектующих для сельскохозяйственного машиностроения;
- развитие туризма.

Концептуально новым для инвестиционного развития региона стало привлечение в 2004 г. на конкурсной основе профессиональной структуры — НП «Агентства инвестиционного развития Ростовской области», которое занимается вопросом привлечения инвестиций и развития инвестиционной деятельности на территории области.

Реализация инвестиционной политики на системной основе позволяет комплексно, на более высоком качественном уровне решать социально-экономические задачи региона.

А. Ю. Падилья Сароса

(Правительство Ульяновской области)

ТОЧКИ РОСТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ОСНОВА СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Рассмотрение стратегии развития в качестве управленческого ресурса через призму реформ в стране

делает все более очевидной необходимость согласованности стратегий в территориальном аспекте. Со-

гласованность мы видим в плане общности интересов и консолидации располагаемых ресурсов.

Развитие рыночных отношений с одновременным уменьшением доли государственной собственности в экономике обуславливает снижение прямого влияния государства на развитие по отраслевому принципу. Между тем, программы развития регионов и страны в целом в основном базируются на приоритетах и решении задач в отраслях экономики и социальной сфере. При этом такие понятия как «рейтинг регионов», «межбюджетные трансферты», «уровень бюджетной обеспеченности» и т. п. напрямую связаны с конкретной территорией.

Социально-экономическая неоднородность в уровне развития территорий является проблемой и федерального, и регионального масштаба. Если на федеральном уровне решению проблемы может способствовать совершенствование системы финансово-бюджетных отношений за счет финансовой помощи депрессивным территориям и выработки четких критериев ее оказания, то регионы, в большинстве своем сами являясь дотационными, располагают меньшими возможностями для бюджетной поддержки слаборазвитых муниципальных образований на своих территориях. Стремление муниципалитетов, а также большинства регионов, ставить цели развития сдерживается бюджетными возможностями, даже при условии правильной постановки приоритетов для данной территории.

Степень финансовой обеспеченности, соответствие приоритетам бюджетной политики высшего уровня, реформирование межбюджетных отношений — это те условия, от которых в большой степени зависит успех реализации стратегии развития территории. Важность финансовых взаимоотношений федерального, регионального и местного бюджетов определяет необходимость оценки текущего и перспективного положения в экономике территориальных структурных единиц.

Принимая за основу произошедшие изменения и ставя цель снижения дифференциации в уровне социально-экономического развития муниципальных образований, в Ульяновской области было принято решение о пересмотре Стратегии развития области с позиции обеспечения развития территорий в ее составе. При этом условием для решения поставленной задачи было определено — максимально учесть вклад каждого муниципалитета и обеспечить согласованность интересов и консолидацию ресурсов для целей развития территорий.

Новый подход в стратегическом планировании по нашему мнению обеспечивает согласованность экономических интересов на региональном и муниципальном уровнях, а значит — снимает часть проблем, препятствующих реализации стратегии на практике, и способствует созданию экономической базы для реализации полномочий органов МСУ.

Ключевые моменты работы над Стратегией развития области в новом контексте

В декабре 2004 г. в Ульяновской области состоялись выборы нового руководства области и городов Ульяновска и Димитровграда. В 2004 г. уже была начата работа по созданию условий на территории области для реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ. В результате сотрудничества с Российским научным центром государственного и муниципального управления были разработаны и 24 июня 2004 г. приняты Закон Ульяновской области «О муниципальных образованиях Ульяновской области» и 9 сентября — Закон «Об организации местного самоуправления в Ульянов-

ской области», установившие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы для органов местного самоуправления на территории области. В области образованы: 21 муниципальный район, 4 городских округа, а также 31 городское поселение и 110 сельских поселений.

В мае 2005 г. в Ульяновской области состоялись выборы в остальных муниципальных образованиях и в поселениях. Таким образом, несмотря на принятые впоследствии решения на федеральном уровне о переносе сроков вступления в полную силу всех положений Федерального закона № 131-ФЗ на более поздний срок, в Ульяновской области таким сроком по-прежнему остается 1 января 2006 г.

Особо важным в этой связи является обеспечение базы для развития административно-территориальных единиц области. Задача осложняется тем, что Ульяновская область долгое время являлась символом провинциальности, застоя и непроведения рыночных реформ. Даже в рамках настоящего Форума область была приведена в качестве показательного примера неэффективной территории.

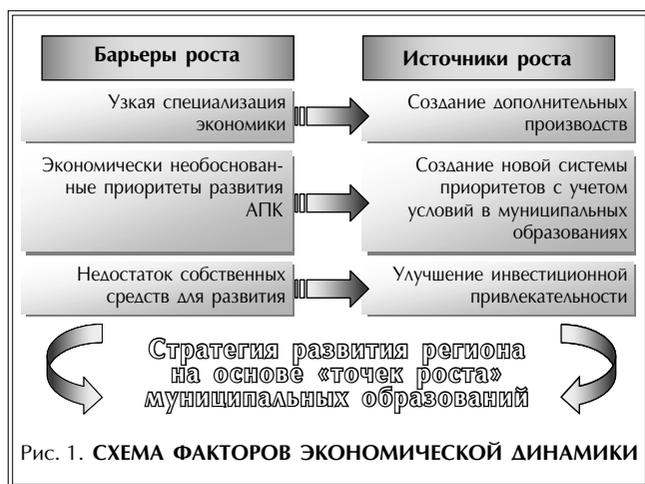
Позволю оппонировать данное утверждение, поскольку меры экономической политики новой управленческой команды региона направлены на преодоление кризисных ситуаций и стабилизацию социально-экономического положения Ульяновской области. За основу в политике экономического и социального развития в контексте реформ был взят территориальный принцип. Новый подход не только провозглашен в виде приоритетов развития, но и нормативно закреплён в ряде новых областных законов, направленных на создание условий для реформирования «застоявшейся» экономики. Задача осложнена не только самим процессом реформирования, но и необходимостью «сломяком» стереотип неперспективной территории, создать новый, соответствующий реальной ситуации в области, имидж стабильного и конкурентоспособного субъекта федерации.

Проведенный анализ уровня социально-экономического развития муниципалитетов в составе области показал, что наименее обеспеченными в плане собственной базы для реализации полномочий, являются 5 районов, расположенных в основном в южной части области. В основном экономика муниципальных районов имеет сельскохозяйственную направленность.

Промышленность наиболее развита в городах, «локомотивами экономики» являются города Ульяновск и Димитровград. На базе SWOT-анализа были выделены основные потенциальные возможности к развитию в каждом муниципальном образовании области и затем соотнесены с приоритетами Стратегии развития области в целом. Таким образом, проведена детализация приоритетных задач региона с непосредственной их привязкой к конкретной территории.

В начале 2005 г. были определены основные неотложные меры и системные мероприятия стратегического плана действий на 2005 г. и направлены они на решение главной стратегической задачи — увеличение валового регионального продукта и ускоренное преодоление отставания в социально-экономическом развитии области на основе повышения ее инвестиционной привлекательности в целях широкого притока инвестиций в развитие производства.

Механизмом решения главной задачи были определены «точки роста» экономики в муниципалитетах и проведена их «увязка» с «точками роста» области посредством обозначения приоритетных инвестиционных проектов (рис. 1).



Важным для реализации Стратегии является создание условий для практического осуществления приоритетных проектов, в первую очередь на законодательном уровне. В рамках бюджетного процесса на 2006 г. и на перспективу до 2008 г. в Законодательное Собрание области был представлен проект Закона Ульяновской области о межбюджетных отношениях, предусматривающий создание Фонда муниципального развития и Фонда реформирования муниципальных финансов.

Фонд муниципального развития образуется в составе бюджета с целью предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципального значения. Распределение субсидий ежегодно утверждается законом Ульяновской области об областном бюджете на очередной финансовый год. В качестве условий предоставления средств из Фонда устанавливается гарантия соответствующего органа МСУ о долевом участии средств местного бюджета в софинансировании объекта в очередном финансовом году в объеме не менее 5% от суммы, выделяемой из Фонда по данному объекту в очередном финансовом году.

С учетом того, что мощным ресурсом для развития территорий является земля, были внесены изменения в Закон «О земельных отношениях в Ульяновской области», в результате чего **ставки на выкуп земли под приватизированными предприятиями в Ульяновской области стали одними из самых низких в России.**

Серьезным шагом стал принятый в марте текущего года Закон «О развитии инвестиционной деятельности на территории Ульяновской области». Закон предусматривает освобождение от уплаты налогов на имущество и на землю сроком на пять лет. В развитие Закона принята Программа повышения инвестиционной привлекательности Ульяновской области на 2005–2006 гг.

Практическими мерами явились:

- в мае 2005 г. — выставка Ульяновской области в Государственной Думе Российской Федерации «Ульяновская область — точки роста»;
- в сентябре 2004 г. — Инвестиционный форум в г. Ульяновске;
- активизирована работа по привлечению инвестиций через федеральные целевые программы (для сравнения в 2005 г. из федерального бюджета на реализацию инвестиционных проектов на территории области привлечено средств в 3 раза больше, чем в 2004 г.).

«Точки роста», имея отраслевую направленность, «привязаны» к конкретному городу или району.

Проекты агропромышленного комплекса распределены практически по всем сельским районам области по принципу специализации. Проекты включены в целевые областные программы, их в бюджете 2005 г. девять.

Создание Инновационного центра Ульяновской области в г. Димитровграде имеет формат комплексной программы социально-экономического развития города как наукограда Российской Федерации и включает в себя 19 проектов, имеющих федеральное значение. Город целенаправленно добивается признания его научного потенциала, область, в свою очередь, принимая обоснованные критерии Димитровграда как наукограда России, определяет ключевое место города в Стратегии инновационного развития региона.

Проекты развития производственной базы сосредоточены в г. Ульяновске, Инзенском, Новомалыклинском, Мелекесском, Майнском и других районах и будут способствовать развитию авиастроения, металлургии, стекольного и деревообрабатывающих производств.

Проекты строительства жилья реализуются в рамках Губернаторской программы массовой жилищной ипотеки «Строим вместе», в ней участвуют практически все муниципальные образования области. Программа направлена на создание условий для притока трудовых ресурсов, в первую очередь в сельскохозяйственные районы.

Проекты по развитию инфраструктуры — это завершение строительства мостового перехода через р. Волга и создание логистического центра на базе аэропорта «Ульяновск-Восточный». Их реализация имеет мультипликативный эффект в нескольких отраслях экономики и служит основой для укрепления межрегиональных связей.

Проекты по развитию туризма намечены в нескольких городах и районах области. Исключительно благоприятные природные и климатические условия Средней полосы Поволжья являются перспективной базой для развития оздоровительного, рекреационного, познавательного и спортивного туризма.

Через механизм совместной реализации проектов обеспечивается согласованность действий областных и муниципальных властей, создаются условия для концентрации ресурсов, в конечном итоге территории получают импульс к развитию.

Тезис о необходимости *выравнивания территорий* по уровню социально-экономического развития присутствует практически во всех государственных программах социально-экономического развития. Но сближение территорий возможно лишь при условии общего экономического роста, поэтому в Стратегии развития области мы поставили задачу — *уменьшение отставания экономически менее развитых* и дальнейшее развитие так называемых «муниципалитетов — локомотивов».

Возвращаясь к тезису «Точки роста» муниципальных образований как основа Стратегии развития региона», мы в первую очередь говорим о важности территориального аспекта в программах, проектах и других механизмах реализации приоритетов социальной и экономической политики на всех уровнях. Стратегический приоритет через механизм «точек роста» получает конкретный территориальный адрес. Его успешная реализация, обеспеченная за счет консолидации интересов и ресурсов региональных и муниципальных уровней власти, будет еще одним шагом вперед по пути преодоления отставания в уровне развития области в целом и укрепления экономической базы органов местного самоуправления на ее территории.

РАЗДЕЛ 2.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

В. Ф. Городецкий
(Мэр Новосибирска)

В. А. Воронов
(Первый заместитель мэра)

О. В. Молчанова, В. М. Чистяков
(Мэрия Новосибирска)

ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛНЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА НОВОСИБИРСКА

Для разработки Стратегического плана в Новосибирске еще в марте 2000 г. был создан Общественный совет по стратегическим проблемам устойчивого развития города численностью около 140 чел., включающий видных представителей городского сообщества. В составе Общественного совета работал Программный комитет и 32 тематические комиссии, каждая из которых привлекала к участию в своей работе многочисленный контингент специалистов своего профиля.

Уже в первый год работы выполнен анализ возможных стратегий устойчивого развития города, определена его генеральная стратегическая цель, получены обширные материалы по тематическим направлениям. После серьезного обсуждения результатов работы тематических комиссий на расширенных заседаниях Программного комитета, проходивших в течение практически всего 2001 г., и проведения SWOT-анализа конкурентного статуса города Общественный совет утвердил основные стратегии развития Новосибирска на период до 2020 г. На основе этих материалов рабочей группой Программного комитета в 2002 г. был подготовлен проект текста основного документа, названного «Стратегическим планом устойчивого развития города Новосибирска». На следующем этапе в 2003 г. вновь образованными тематическими рабочими группами проведена разработка целого ряда приложений к Стратегическому плану — проектов комплексных

целевых программ, раскрывающих пути достижения стратегических установок основного документа. Одновременно были организованы публичные слушания по материалам этого комплекта документов, проведена апробация Стратегического плана в других городах России. В 2004 г. документы были всесторонне обсуждены на прошедшей в Новосибирске представительной международной конференции «Местное самоуправление и стратегия развития крупного города», материалы которой изданы. В 2005 г. Стратегический план и комплексные целевые программы утверждены городским советом Новосибирска на специально собранной для их рассмотрения сессии. Основным документ опубликован в официальном органе муниципалитета, его текст в полном объеме и все комплексные целевые программы выставлены в специальном разделе официального сайта мэрии.

В настоящее время формируется организационная схема системы исполнения Стратегического плана. При этом выработанные на стадиях разработки методологические подходы стратегирования устойчивого развития города, принципиальные положения и логика действий Общественного совета во многом пролонгируются и на новом этапе.

Так, *основные принципы функционирования системы исполнения стратегического плана* сформулированы в жестком соответствии с аналогичными принципами этапа его разработки (рис. 1).



Рис. 1. КОРРЕСПОНДЕНЦИЯ ПРИНЦИПОВ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЙ НА ЭТАПЕ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Так как в Стратегическом плане Новосибирска на этапе его разработки определены интервальные значения индикаторов ожидаемых результатов достижения поставленных целей, в основу проектирования инструментов реализации стратегий устойчивого развития города, прежде всего комплексных целевых программ, положена система показателей, позволяющая отслеживать уровень результативности в достижении каж-

дой стратегической цели. Естественно, эти показатели должны корреспондироваться с индикаторами Стратегического плана (рис. 2). Такой подход дает возможность оценивать с точки зрения требуемых средств и масштабы стратегии, вошедшей в основной документ, и эффективность ее реализации в результате применения конкретных мер и действий, в том числе и по отдельным направлениям и исполнителям.

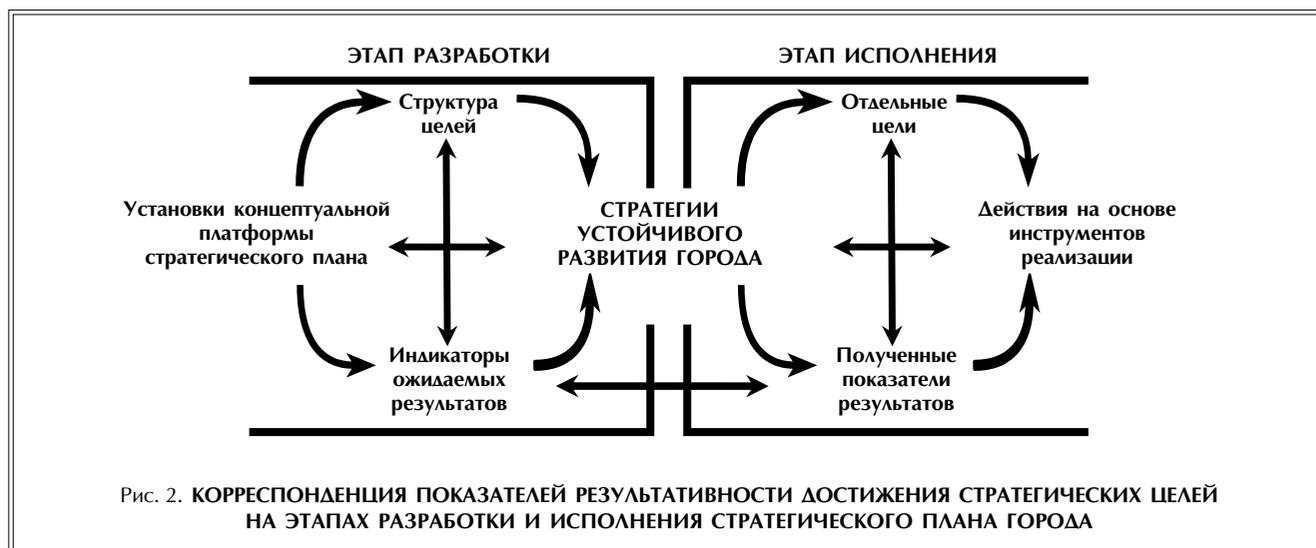


Рис. 2. КОРРЕСПОНДЕНЦИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДОСТИЖЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ НА ЭТАПАХ РАЗРАБОТКИ И ИСПОЛНЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА ГОРОДА

Для согласования возможностей исполнителей стратегического плана и масштабов стратегий как раз и необходима оптимальная по количеству, сбалансированная по структуре стратегических целей и рабочим процессам исполнителей система ключевых показателей результативности.

Концепция сбалансированной системы показателей (Balanced Scorecard), первоначально предназначенной для измерения эффективности стратегического управления коммерческими организациями, была разработана в начале 1990-х гг. американскими учеными Робертом Капланом и Дэйвидом Нортоном. Эта система очень быстро получила большое распространение во всем мире. Ее стали использовать крупнейшие транснациональные компании и небольшие частные фирмы разных стран, государственные учреждения, правительственные органы (в первую очередь США и Мексики), целый ряд муниципалитетов зарубежных государств. Достаточно сильную, прежде всего пропагандистскую поддержку система эта получила и в России со стороны различных консалтинговых организаций, но ее использование и в бизнесе, и в управленческих структурах оказалось существенно скромнее, нежели на Западе. Пионером в выборе данной системы для реализации стратегического плана города стала мэрия Череповца (об этом на Третьем общероссийском форуме лидеров стратегического планирования докладывал заместитель мэра этого города С. А. Ананенко). Проведенный нами анализ возможных подходов к организации исполнения Стратегического плана устойчивого развития Новосибирска показал, что сбалансированная система целевых показателей, несмотря на высокую трудоемкость ее практической реализации, наиболее приемлема для этой цели и в нашем городе. Поэтому она вошла в проект системы реализации Стратегического плана в качестве одного из основных ее элементов, определяющего характер и эффективность работ по достижению целей стратегий городского развития (рис. 3).

Проект создания муниципальной сбалансированной системы целевых показателей (ССЦП) реализации

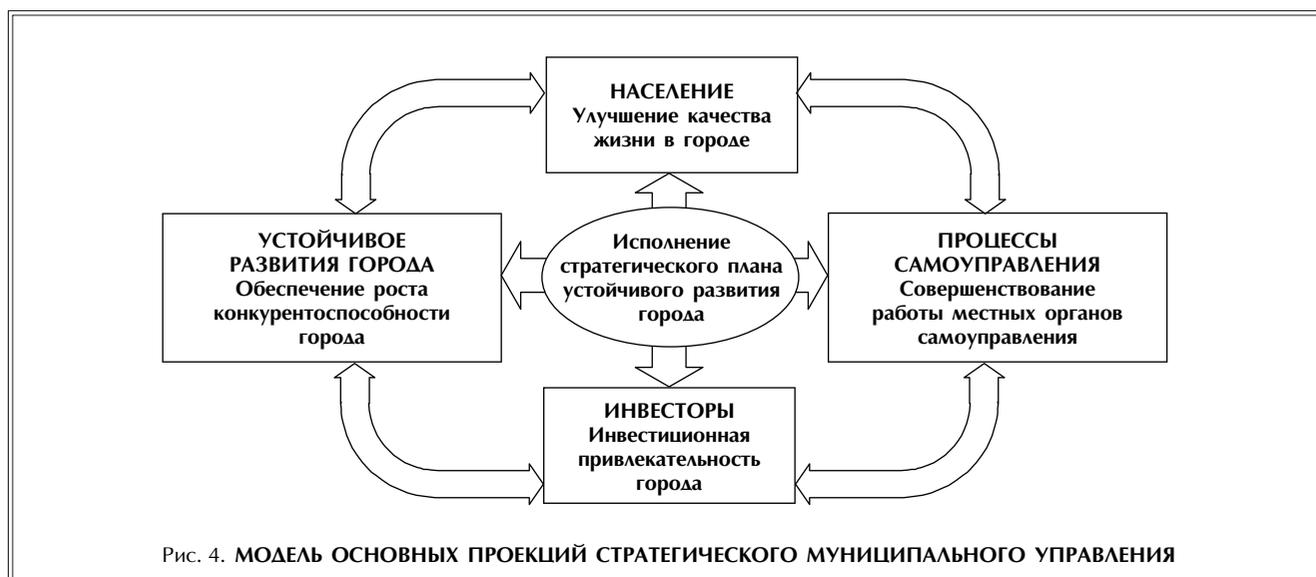
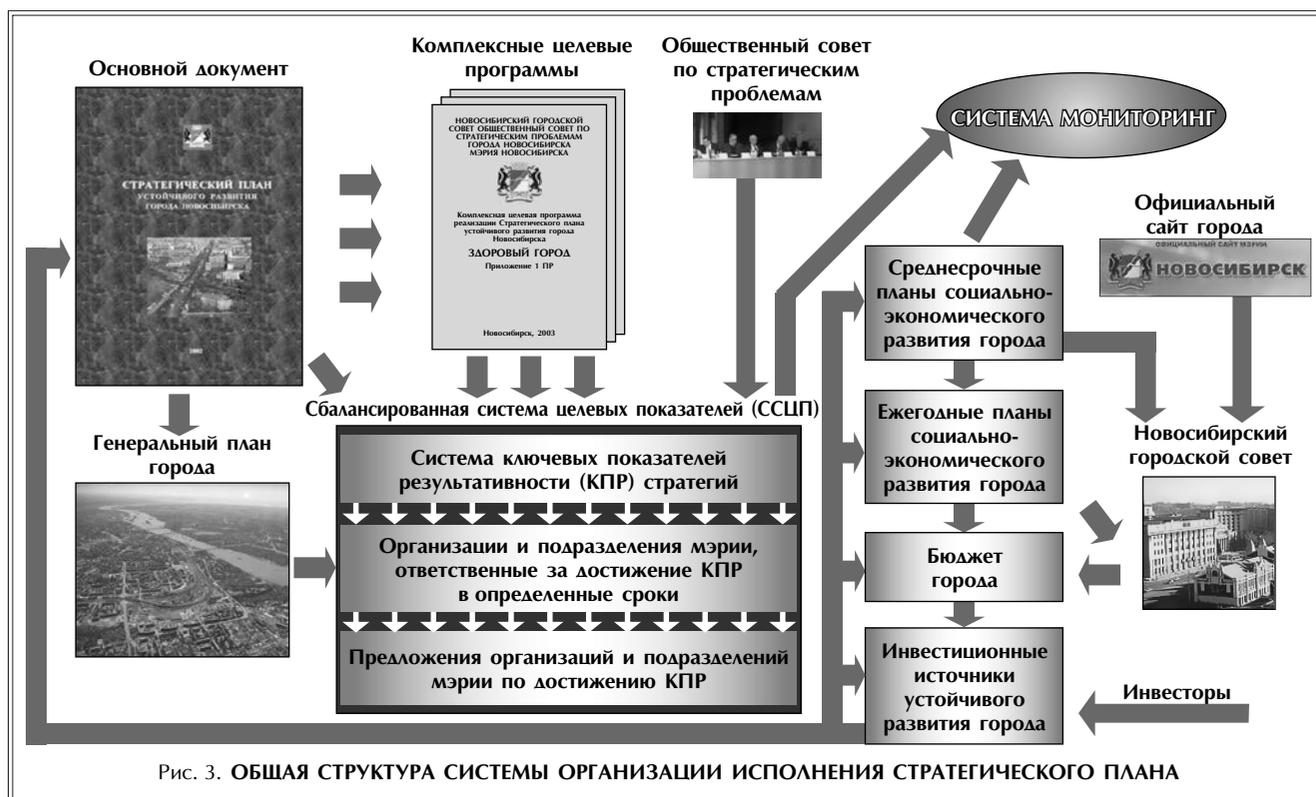
Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска включает пять этапов:

На начальном этапе проектируется структура системы исполнения стратегического плана. При этом проводится инвентаризация стратегических целей и задач, а также индикаторов результативности принятых стратегий, определяются подразделения мэрии, ответственные за достижение целей, составляются иерархически организованные перечни стратегических целей и задач с разбивкой по подразделениям мэрии и периодам, выполняется анализ причинно-следственных связей целевых показателей.

При определении ключевых показателей результативности (КПР) стратегий на втором этапе на весь срок и по пятилетним периодам устанавливаются КПР для верхнего уровня иерархии целей, а также подцелей, осуществляется согласование и оценка сбалансированности верхнего уровня КПР достижения стратегических целей, намечаются периодичность и формы отчетов подразделений мэрии о достижении уровня КПР, готовится постановление мэрии о внедрении системы КПР.

Следующий этап создания системы ССЦП, определяемый как разработка планов мероприятий и увязка стратегических целей с процессами управления городом, предусматривает работу внутри подразделений мэрии и администраций городских районов, которые намечают меры для достижения плановых уровней закрепленных за ними КПР, выполняют привязку организации своей работы к целям и подцелям стратегического плана, готовят предложения в среднесрочный план социально-экономического развития города с указанием исполнителей и источников финансирования.

Четвертый этап связан с формированием системы КПР стратегий на среднесрочный (пятилетний) период упреждения. На основе обобщения предложений подразделений мэрии и администраций районов формируется проект среднесрочного плана социально-экономического развития города с указанием исполнителей и уточненных уровней КПР. Обсуждение



и утверждение среднесрочного плана проводится в установленном порядке (Общественный совет, депутатские комиссии и сессия горсовета). В соответствии со среднесрочным планом проектируется система отображения КПР на этот период.

На заключительном, пятом этапе *формируется система мониторинга и контроля исполнения стратегического плана*

Для проектирования сбалансированной системы целевых показателей на первых этапах разработки по аналогии со структурой модели в классической системе Каплана и Нортон, включающей четыре проекции управления бизнесом, предложена модель стратегического муниципального управления (рис. 4), где в качестве основных проекций приняты: улучшение качества жизни в городе (проекция «Население»), обеспечение роста конкурентоспособности города (проекция «Устойчивое развитие города»), совершенствование работы местных органов самоуп-

равления (проекция «Процессы самоуправления») и инвестиционная привлекательность (проекция «Инвесторы»). В соответствии с этой моделью, деревом целей Стратегического плана, иерархией целей комплексных целевых программ по указанным проекциям и формируются системы КПР.

При этом предлагаются два подхода к систематизации ключевых показателей, осуществляемые параллельно: во-первых, создание системы информационно-аналитических карт (ИАК) целевых показателей, в которых блоками выделяются КПР, и во-вторых, построение системы индексных индикаторов, предназначенных главным образом для мониторинга достижений стратегических целей на различных уровнях их иерархии, включая и высший, т. е. генеральной цели.

Система ИАК представляет собой иерархически организованную и взаимосвязанную сеть слайдов, отражающих основные положения стратегического плана и текущее состояние дел по его исполнению.

На верхних уровнях иерархической системы должны быть представлены слайды, показывающие основные цели стратегического и среднесрочных планов, КПП, достигнутый уровень их значений на текущий период, на нижних — основные стратегические задачи устойчивого развития города, принимаемые меры по решению этих задач, в том числе предусмотренные в планах социально-экономического развития, их обеспечение, полученные результаты, а также дополнительная информация так или иначе раскрывающая ход работ по реализации стратегий. Качественная информация в ИАК представляет собой формулировки целей, подцелей и задач стратегического плана, текстовые сообщения, статистические и/или экспертные данные (в табличной и/или текстовой форме), графики и/или диаграммы, рисунки. Каждая ИАК должна иметь навигационные отметки (кнопки), раскрывающие рекомендуемые маршруты просмотра информации и гиперссылки, позволяющие осуществлять переход к нужному разделу или слайдам по желанию пользователя (примеры ИАК см. в табл. 1–3).

венная информация в ИАК представляет собой формулировки целей, подцелей и задач стратегического плана, текстовые сообщения, статистические и/или экспертные данные (в табличной и/или текстовой форме), графики и/или диаграммы, рисунки. Каждая ИАК должна иметь навигационные отметки (кнопки), раскрывающие рекомендуемые маршруты просмотра информации и гиперссылки, позволяющие осуществлять переход к нужному разделу или слайдам по желанию пользователя (примеры ИАК см. в табл. 1–3).

Таблица 1. Образец ИАК «Мероприятия по решению стратегической задачи»

Первая стратегическая подцель		1.1. Сохранение и укрепление здоровья жителей города			
1-я задача		1.1.1. Укрепление репродуктивного здоровья жителей города и рост рождаемости			Индикаторы К задаче 1.1.2
Мероприятия по решению задачи:	Разработка и реализация принципов гендерной политики с учетом половозрастной структуры населения, менталитета, социально-экономических тенденций и культурных традиций новосибирцев				Индикаторы Результаты
	Проведение политики формирования в детской и молодежной среде города системы общественных и личных ценностей с ориентацией на семью с несколькими детьми				Индикаторы Результаты
	Создание городского фонда «Многодетная семья», формирование на его основе системы социального патронажа многодетных семей				Индикаторы Результаты
	Развитие и совершенствование работы сети городских служб профилактики и охраны репродуктивного здоровья женщин и мужчин				Индикаторы Результаты
	Укрепление кадровой и материально-технической базы родовспоможения				Индикаторы Результаты
	Развитие системы медико-психологической помощи семье, формирование основ здорового образа жизни, осознанного родительства, пропаганды лучших семейных традиций				Индикаторы Результаты
Навигаторы		Стратегические цели и подцели	Комплексные целевые программы	Комплексная целевая программа «Здоровый город»	Ответственное подразделение

Таблица 2. Образец ИАК «Контрольные показатели результативности решения задачи»

Первая стратегическая задача		1.1.1. Укрепление репродуктивного здоровья жителей города и рост рождаемости					
Контрольные показатели результативности:						К задаче 1.1.2	
	2000	2005	2010	2015	2020	Мероприятия по решению стратегической задачи 1.1.1	
Рождаемость на 1000 населения	7,8	8,7–10,9	9,4–12,0	9,5–12,6	9,7–13,1		
Число зарегистрированных браков на 1000 человек населения	7,3	9,3–10,0	10,1–10,9	10,6–11,4	10,9–11,8		
Число зарегистрированных разводов на 1000 человек населения	5,3	8,3–9,4	9,2–10,7	9,7–11,4	10,1–12,0		
Число аборт на одни роды	2,7	1,9–2,2	1,3–1,7	1,0–1,5	0,8–1,4	Ответственное подразделение	
Текущие показатели:		Демографическая динамика:					
	2001	2002	2003	2004	<p>Доля детей, рожденных вне брака</p> <p>Соотношение браков и разводов</p>		
Всего родилось в Новосибирске, человек	11747	12856	13872	14487			
Первые дети в семье, человек	8038	8732	9304	9550			
Вторые дети, человек	2969	3337	3669	3953			
Третьи дети, человек	513	575	621	701			
Рождаемость на 1000 населения	8,4	9,3	9,7	10,3			
Число зарегистрированных браков на 1000 человек населения	8,0	8,7	8,8	8,9			
Число зарегистрированных разводов на 1000 человек населения	7,2	8,4	7,3	5,4			
Число аборт, в расчете на одни роды	2,3	2,0	1,8	1,8			
Доля аборт первобеременных женщин в общем числе аборт, %	12,9	13,6	14,1	13,8			
Навигаторы	Стратегические цели и подцели		Комплексные целевые программы		Комплексная целевая программа «Здоровый город»		

Таблица 3.

Образец ИАК «Стратегические задачи»

Первая стратегическая цель	1. РОСТ БЛАГОСОСТОЯНИЯ ЖИТЕЛЕЙ ГОРОДА		
Первая подцель	1.1. Сохранение и укрепление здоровья жителей города	Индикаторы К подцели 1.2	
Стратегические задачи:	1.1.1. Укрепление репродуктивного здоровья жителей города и рост рождаемости	Мероприятия Индикаторы Результаты	
	1.1.2. Снижение заболеваемости и совершенствование системы здравоохранения	Мероприятия Индикаторы Результаты	
	1.1.3. Воспроизводство физического и психического здоровья горожан за счет физической культуры и спорта, физической рекреации и реабилитации	Мероприятия Индикаторы Результаты	
	1.1.4. Широкое внедрение в практику оказания медицинской помощи населению и профилактики заболеваемости высокими медицинскими технологиями и высокоэффективных лекарств	Мероприятия Индикаторы Результаты	
Навигаторы	Стратегические цели и подцели	Комплексные целевые программы	Комплексная целевая программа «Здоровый город»

Система ИАК является непрерывно развивающейся, она складывается, растет и изменяется по мере сопровождения исполнения стратегического плана и комплексных программ, представляя собой удобное инструментальное средство

Параллельная ей система индексных индикаторов формируется на основе системы ключевых показателей

результативности, выделенных в Стратегическом плане при определении основных стратегических целей. Оценка относительной значимости этих целей в Новосибирске получены еще при разработке Стратегического плана с помощью экспертного метода анализа иерархий, предложенного известным американским ученым в области исследования операций Томасом Саати (рис. 5).

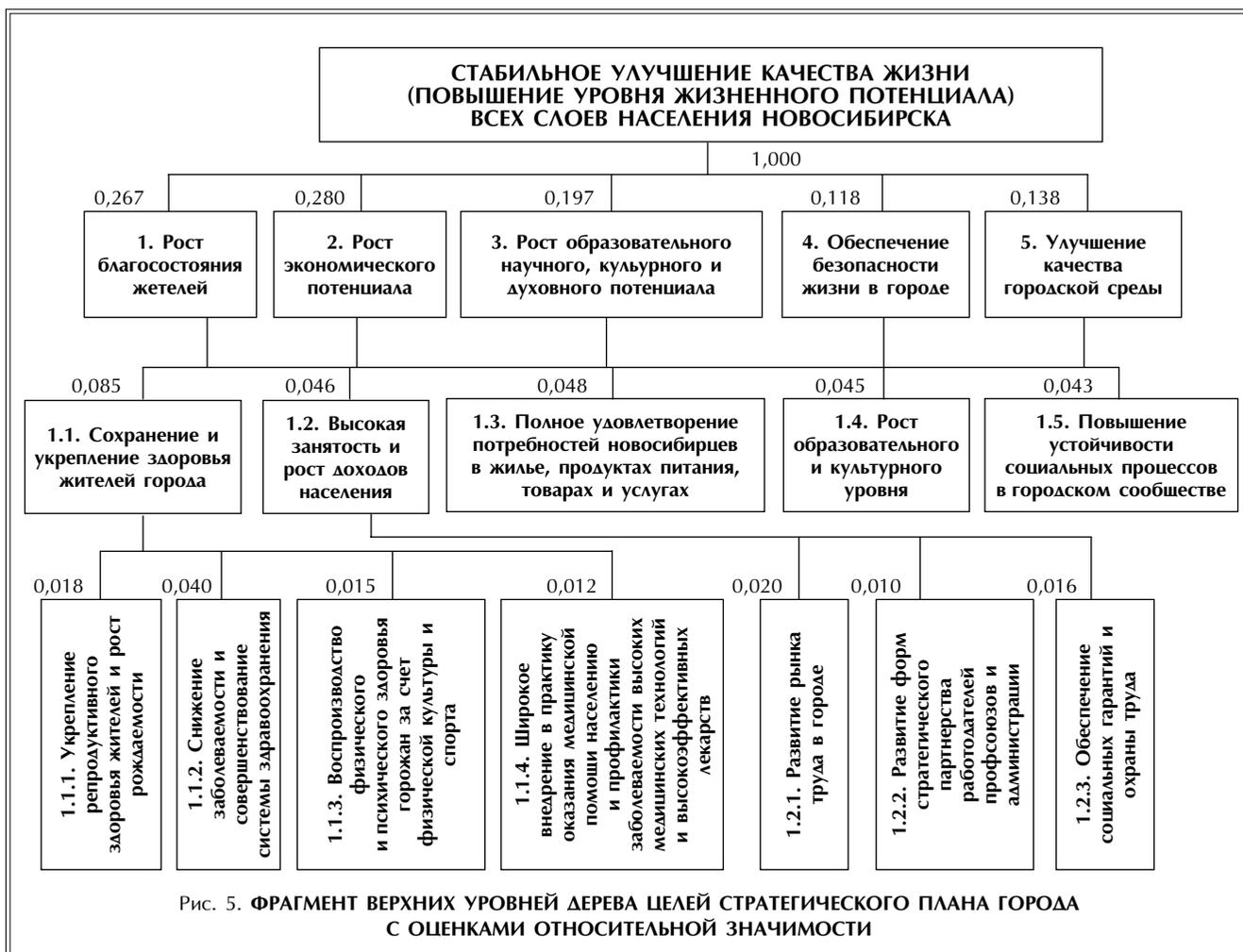


Рис. 5. ФРАГМЕНТ ВЕРХНИХ УРОВНЕЙ ДЕРЕВА ЦЕЛЕЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА ГОРОДА С ОЦЕНКАМИ ОТНОСИТЕЛЬНОЙ ЗНАЧИМОСТИ

Индексы I_j на j -ом уровне дерева целей рассчитываются как произведение степенных функций $G_{i,t}$ роста (снижения) на момент времени t базовых темпов достижения каждой i -й из $N(j)$ стратегических

целей, определяемой соответствующим набором КПП.

$$I_{j,t} = \prod_{i=2}^{N(j)} G_{i,t}^{K_i^{(j)}}$$

где $K_i^{(j)}$ — коэффициент относительной значимости i -й цели на j -м уровне иерархии, приведенной по сумме значений к единице $\sum_{r=2}^{N(j)} K_i^{(j)} = 1$.

В качестве базового периода в Стратегическом плане Новосибирска принят 2000 год. Поэтому функции базовых темпов роста G_i каждой цели определяется по формуле:

$$G_{i,t} = \prod_{r=1}^{n(i)} \left(C_{r,t}^{(i)} / C_{r,2000}^{(i)} \right) k_r^{(i)}$$

где $C_{r,t}^{(i)}, C_{r,2000}^{(i)}$ — значения r -го КПР, определяющего i -ю стратегическую цель соответственно в t -й и 2000-й г.; $k_r^{(i)}$ — коэффициент относительной важности r -го показателя i -й цели, также приводимый по сумме значений к единице.

Если рост значения КПР (например, рост заболеваемости, преступности и т. п.) ведет к ухудшению интегрального показателя, то этот индикатор входит в формулу с отрицательной степенью $k_r^{(i)}$. При вычислении функций $G_{i,t}$ в которых используются стоимостные показатели, последние приводятся к сравнимому виду с помощью коэффициентов-дефляторов.

Получение индексных индикаторов уместно проиллюстрировать примером расчета уровня достижения цели 1.1.1. «Укрепление репродуктивного здоровья жителей города и рост рождаемости». Расчетная формула для этого индикатора —

$$I_{1.1.1,t} = G_{1.1.1.1,t}^{0,583} \times G_{1.1.1.2,t}^{0,273} \times G_{1.1.1.3,t}^{-0,077} \times G_{1.1.1.4,t}^{-0,067}$$

Показатели степени в формуле получены путем приведения по сумме к единице коэффициентов относительной важности подцелей (см. табл. 2).

$G_{i,t}$ рассчитывается для каждого временного периода. С учетом данных табл. 2, расчеты $G_{1.1.1}$ для системы укрепления репродуктивного здоровья, например, для 2001 и 2004 гг. таковы:

$$G_{1.1.1, 2001} = (8,4/7,8)^{0,583} \times (8,0/7,3)^{0,273} \times (7,2/5,3)^{-0,077} \times (2,3/2,7)^{-0,067} = 1,058;$$

$$G_{1.1.1, 2004} = (10,3/7,8)^{0,583} \times (8,9/7,3)^{0,273} \times (5,4/5,3)^{-0,077} \times (1,8/2,7)^{-0,067} = 1,212.$$



Рис. 6. ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЙ ИНДЕКСА СИСТЕМЫ СОХРАНЕНИЯ И УКРЕПЛЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Целесообразно также рассчитывать функции $G_{i,t}$, а затем и индексы $I_{j,t}$ и для задаваемых интервальными величинами плановых граничных значений КПР, которые указаны в Стратегическом плане города и ряде комплексных целевых программ. Это позволяет отслеживать характер динамики показателей. Например, в представленной на рис. 6 динамике изменчивости величины индекса $I_{1.1,t}$ можно видеть, что система здравоохранения в Новосибирске развивается в рамках, заданных Стратегическим планом. Однако в течение 2003 г. темп роста индекса заметно снизился, что является настораживающим синдромом. Методика позволяет анализировать за счет каких направлений произошло снижение темпа роста. В этот период замедлилось снижение влияния негативных факторов — показателей смертности, заболеваемости, сократилась средняя продолжительность жизни.

В предлагаемой системе индексных индикаторов рассчитываются индексы всех стратегических целей, в том числе и генеральной. Вычисленные индексы дают возможность, сопоставляя темпы происходящих изменений в городских системах, своевременно разрабатывать тактику исполнения Стратегического плана устойчивого развития Новосибирска.



Рис. 7. СХЕМА СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА И КОМПЛЕКСНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ (КЦП)

Системы информационно-аналитических карт и индексных индикаторов составляют основу формируемой в настоящее время системы мониторинга реализации стратегического плана и комплексных целевых программ (рис. 7).

В 2005 г. истекает контрольный срок первого пятилетия Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска. Хотя организационная система исполнения Стратегического плана и мониторинга его реализации еще формируется, уже в период разработки и, особенно, обсуждения основного и других документов начался и продолжается процесс самореализации стратегических установок. В результате ориентации городского сообщества на стратегические цели, зафиксированные в основном документе и комплексных целевых программ, произошло серьезное продвижение в направлении обеспечения устойчивого роста экономического потенциала города. Например, за счет активной структурной политики по загрузке свободных производственных мощностей новой номенклатурой изделий, прежде всего, для ре-

сурсодобывающих отраслей и регионов остановлен спад промышленного производства и обеспечен устойчивый экономический рост на протяжении всего пятилетия. С 1999 г. объем промышленного производства вырос в 6,7 раза. В 2004 г. рост в промышленности составил 110,6% (в т. ч. в машиностроении 116%), объемов отгруженной продукции за 7 месяцев 2005 г. — 126,6 %. С 2003 г. темпы роста промышленности превышают показатели по России и СФО, а темпы роста производительности труда опережают темпы роста заработной платы. С 2004 г. вывоз продукции и услуг превысил розничный товарооборот, а доля прибыльно работающих предприятий возросла с 59,8 до 69,4, благодаря чему по показателям финансовой устойчивости предприятий и Новосибирская область вошла в первую пятерку регионов России. Следует ожидать, что с запуском системы организации исполнения Стратегического плана прогрессивные процессы, начавшиеся в 2000—2005 гг., на следующем этапе развития получат новый импульс для ускорения.

А. Г. Высокинский, Н. В. Корнякова, А. В. Немтинов
(Администрация Екатеринбурга)

РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА: УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ — ОПЫТ ЕКАТЕРИНБУРГА

В условиях стабилизации социально-экономической ситуации в стране в конце 90-х гг. возникла необходимость определения долгосрочных перспектив развития Екатеринбурга. Для этого, с привлечением ученых из разных сфер знаний, был разработан Стратегический план, который определил целью формирование Екатеринбурга как научно-производственного и финансово-информационного центра международного масштаба. Таким образом, приоритетом развития Екатеринбурга является, в первую очередь, ориентация на науко- и знаниеемкие отрасли, научное и проектное обслуживание, а также выполнение сервисных функций. Это позволяет городу максимально использовать сильные конкурентные преимущества и развивать инновационную систему, что в последние годы все чаще называется основной характеристикой «успешного» или «эффективно развивающегося» города.

Стратегический план развития Екатеринбурга был утвержден Екатеринбургской городской Думой в июне 2003 г. Внутри этого документа сформировано видение основополагающих концептуальных направлений, которые составляют «каркас» (суть и смысл) центрального вектора развития города. Это целостный комплекс материалов по стратегии развития города, интегрирующий главные цели, миссию, задачи будущего развития, внутренние ресурсы, основные направления, программы, проекты, организационные действия, направленные на достижение стратегических результатов.

Стратегический план формирует оптимальную для города «повестку дня» на период до 2015 г. и нацелен на создание достойного качества жизни нынешнего и будущих поколений екатеринбуржцев.

Коренная особенность, стратегическая «изюминка» плана заключается в том, что из более, чем двухсот городов России, использующих технологию стратегического планирования, Екатеринбургу первому удалось согласовать во времени и пространстве Стратегический и Генеральный планы города.

Основные направления стратегического развития Екатеринбурга охватывают социальную, экономическую, экологическую и пространственную сферы, в т. ч.:

1. Сохранение и развитие человеческого потенциала.
2. Реструктуризация экономики и развитие экономических ресурсов.
3. Развитие среды проживания горожан.
4. Развитие рынка товаров и услуг.
5. Развитие транспорта, складского хозяйства и связи.
6. Охрана окружающей среды и развитие экологической культуры.
7. Развитие гражданского общества и местного самоуправления.
8. Генеральный план Екатеринбурга — город для человека.

Механизмом реализации 27 стратегических программ в рамках перечисленных стратегических направлений являются около 100 стратегических проектов, которые определяют главные приоритеты и направления инвестиционной деятельности, фиксируют конкретные этапы, мероприятия, сроки и источники финансирования.

На сегодняшний день мы имеем разработанные тексты около 80 стратегических проектов. Необходимо подчеркнуть, что проведенная работа гораздо объемнее, чем просто написание текста стратегических проектов. Были организованы и проведены десятки совещаний, рабочих встреч и круглых столов, имевших целью достижение консенсуса по различным дискуссионным вопросам.

Каждый проект направлен на создание *конкретных* объектов и проведение *конкретных* мероприятий, которые в совокупности обеспечат Екатеринбургу более высокую конкурентоспособность, сделают его хозяйством многообразным и устойчивым. Поэтому как разработка, так и реализация стратегических проектов относятся к мероприятиям, приоритетность которых для администрации является безусловной.

В этой связи была подготовлена Схема разработки и реализации стратегических проектов с соответствующим Регламентом их согласования и Графиками разработки.

Сама разработка проектов ведется на основании Методических рекомендаций по подготовке стратегических проектов, которые были разработаны Комитетом по экономике Администрации г. Екатеринбурга.

Комитет по экономике осуществляет сопровождение и экспертизу проектов с точки зрения их соответствия принятой методике. Содержательные аспекты проекта, в том числе способы решения проблемы и технология проекта, определяются разработчиками проекта, специалистами. Общее руководство разработкой стратегических проектов осуществляется Первым заместителем Главы города.

Опыт разработки проектов показывает, что наиболее эффективной формой организации процесса является *рабочая группа*, состав которой для каждого проекта должен определяться индивидуально, в зависимости от его специфики, целей и задач.

В рабочую группу могут включаться следующие категории участников: руководители и специалисты подразделений Администрации города и администраций районов, а также депутаты Екатеринбургской городской Думы, представители некоммерческих организаций, бизнесмены, ученые, отдельные граждане.

Участники привлекаются на волонтерских основаниях, либо на договорной основе, если разработка требует проведения серьезных исследовательских или изыскательских работ.

Разработка и внедрение стратегических проектов не приемлет использования только административных методов, а должна реализовываться на пересечении интересов различных общественных групп. Более того, совпадение этих интересов, как показывает опыт, может быть движущей силой в реализации стратегических проектов.

Таким образом, на данном этапе реализации Стратегического плана все еще остается необходимость продолжения работы Программного совета, как общественного коллегиального органа, ответственного за разработку и реализацию Стратегического плана, который осуществляет контроль на уровне разработки стратегических проектов, их обсуждение и утверждение на своих расширенных заседаниях.

Выносимые на этом уровне решения становятся определяющими при окончательной доработке стратегических проектов. Заседания Программного совета проводятся с периодичностью 1 раз в месяц.

Перед рассмотрением Программным советом проекты проходят предварительный этап защиты на Координационном совете, который осуществляет работу в еженедельном режиме и рекомендует проекты на рассмотрение Программным советом.

Говоря о реализации стратегических проектов, необходимо сказать об используемом для этого инструментарии. Все проектные мероприятия условно можно разделить по направленности на коммерческие и социальные. *Коммерческие проекты* реализуются частным бизнесом с организационным или финансовым участием администрации. Право на реализацию наиболее значимых для города проектов фирмы получают на конкурсной основе. *Социальные проекты* реализуются за счет бюджетных средств. Но это не общее правило: максимально используется принцип привлечения внебюджетных средств — грантов, инвестиций, добровольных взносов, а также сочетание коммерческой выгоды с социальным эффектом (самокупаемость).

На сегодняшний день Программным советом рассмотрено около 60 стратегических проектов, большая часть из них находится уже в стадии реализации.

В социальной сфере — это «Здоровье маленьких горожан», «Одаренные дети», «Семья», «Городская школа — стандарт «пять звезд», «Зимние виды спорта — второе дыхание», «Стадион во дворе», «Достойная старость».

В качестве инновации в сфере высшего профессионального образования нами был инициирован проект «**Большой Евразийский университет**», который будет представлять собой университетский комплекс в виде ассоциации образовательных, научных учреждений и организаций, инновационных предприятий различных форм собственности. В Генеральном плане города под «большой университет» зарезервирована площадка размером 2 тыс. га.

«**Стадион во дворе**» не большой, но социально значимый проект. Это то, о чем говорит Президент России, — развитие массовой физкультуры, создание физкультурно-оздоровительных комплексов. Согласно Стратегическому плану и генплану, зарезервировали площадки для физкультурно-оздоровительных центров.

К примеру, приходит бизнесмен и говорит: я хочу сделать оздоровительный комплекс. Ему отвечают: делайте, но с соблюдением определенных условий. Время, которое можете использовать для коммерческого развития, — допустим, с 17 до 24 часов. А остальное время отдаете детворе и взрослым, которые хотят заняться своей физической культурой.

Сейчас созданы уже несколько таких комплексов. Первый был муниципальный: на нем была отработана типовая структура физкультурно-оздоровительных комплексов. А далее — коммерческие, на тех условиях, о которых говорилось выше.

Другое важное направление — развитие туристско-гостиничной сферы. По проекту «**Гостиницы Екатеринбурга**» необходимо построить 60 гостиниц. Сейчас в различной стадии проектирования и строительства 35 отелей. Причем очень активно подключаются к этому процессу западные гостиничные сети. «Редиссон» уже сдает свой объект, «Марриот» недавно запросил участок под строительство.

Сегодня уже идет реализация крупного инвестиционного проекта «**Екатеринбург-Сити**», предполагающего строительство целого квартала гостиниц, деловых и развлекательных центров мирового класса в самом центре города. Стоит подчеркнуть, что «Екатеринбург-Сити» должен стать деловым ядром региона. В этом году уже началось строительство отеля класса люкс «**Хаят**», стоимостью более 80 млн евро.

Однако необходимо отметить, что наличие плана — это не синоним формализации. В нем принципиальна тенденция, а не точное число, например, гостиниц. Не принципиально, сколько их будет — 61 или 59, важен порядок цифр, общее направление развития. А главное — это то, что благодаря плану, к 2015 г. гостиничная проблема в городе будет решена.

Одной из «точек роста» в Екатеринбурге должен стать строящийся **Международный выставочный центр**. Надо сказать, что международный выставочный центр по площади (около 300 тыс. кв. м, выставочная — более 190 тыс. кв. м) не будет уступать крупнейшим мировым выставочным центрам (Мюнхена, Франкфурта, Бирмингема и др.).

Учитывая объемы оптовой торговли, проходящей через Екатеринбург, возникла необходимость строительства большого **транспортно-логистического центра**. Эта работа уже ведется. Особую важность эта

работа приобрела, когда городом был выигран тендер на прохождение через него транспортного коридора Берлин—Токио. В этой же связи, большую значимость приобретает **развитие международного аэропорта «Кольцово»**, привязанного к железнодорожным и автомобильным магистралям.

Сегодня в Кольцово ведется строительство Международного аэровокзала площадью более 12,5 тыс. кв. м, пропускной способностью 600 пасс./час. К концу года запланирована сдача в эксплуатацию терминала международных авиaperевозок в эксплуатацию. Кроме того, реконструируется существующий аэровокзальный комплекс.

Минтранс России разработал программу развития воздушной транспортной сети, которая предусматривает придание статуса хаба 20 аэропортам страны. На Урале функцию международного транспортного узла будет выполнять аэропорт Кольцово, хотя Челябинск обладает более выгодным географическим положением для размещения хаба. Однако это преимущество, оказалось, не перевесило недостаточную развитость инфраструктуры челябинского аэропорта Баландино.

Несмотря на то, что кое-кто вначале скептически воспринимал этот документ, Стратегический план стал действенным инструментом приобретения и поддержания конкурентных преимуществ города.

Он позволяет упорядочить и распределить ограниченные ресурсы города предельно эффективным образом, а также является обязательным условием, выдвигаемым при реализации крупных инвестиционных проектов с иностранным участием, основной идеей при реализации которых является совмещение интересов. И главное — совмещение интересов бизнеса с интересами населения.

В качестве примера развивающегося инвестиционного партнерства с итальянскими коллегами можно назвать проект строительства **«Итальянского квартала»**. Это архитектурно-градостроительный комплекс, включающий в себя торговые, конгрессные и офисные центры, производственные, таможенные и складские помещения, жилье и учебные учреждения. На сегодняшний момент под этот проект зарезервированы порядка 200 га, сам проект находится в стадии проектирования.

Инвестиционной привлекательности способствует также состояние городской экономики. По многим показателям Екатеринбург является сегодня лидером среди городов-миллионников России.

Достаточно высокая емкость потребительского рынка Екатеринбурга привела к нам такие крупные сети как **«Метро Кэш энд Кэрри»** и **«Икея»**. Приход этих компаний на территорию для многих является своеобразным индикатором доверия. Сегодня уже ведутся переговоры с сетью Рамстор.

Повышающаяся деловая активность, а также динамика, которую демонстрирует город в последние годы, привели к усилению интереса к нему со стороны политиков и бизнесменов во многих странах. В Екатеринбурге действуют **консульства США, Великобритании, Чехии, Болгарии и Германии**. В ближайшее время планируется открытие консульств Китая и Российско-Британской торгово-промышленной палаты. Кроме того, идет реализация совместных проектов с такими городами как Гуаньчжоу, Генуя, Бирмингем и др.

Наличие Стратегического плана и начало его реализации позволили городу занять одно из ведущих мест в изменившемся экономическом пространстве России.

Но здесь нужно учесть один важный момент, а именно **механизм реализации стратегических проек-**

тов, который является одним из важнейших элементов стратегического управления, так как без него цели, задачи и направления деятельности, как бы хорошо и правильно они не были поставлены в стратегии, так и останутся просто бумагой, «мертвым капиталом».

Во-первых, при разработке Стратегического плана нами были определены основные показатели развития по каждому стратегическому направлению. Каждый проект содержит систему показателей эффективности, которыми измеряются запланированные результаты.

Все показатели делятся на контрольные и мониторинговые, т. е. те, которые можно изменять посредством введения тех или иных мер, и те, которые можно лишь отслеживать, не воздействуя на них. Такая система позволяет анализировать реализацию стратегии (в сравнении с прогнозными показателями Стратегического плана), а также оценивать эффективность работы различных подразделений. Как контрольные, так и мониторинговые показатели основываются на показателях Стратегического плана и стратегических проектов.

Сравнение достигнутых результатов с прогнозными позволяет оценить правильность выбранных в Стратегическом плане направлений деятельности и способов достижения целевых ориентиров.

Разработка и реализация проектов являются частью текущей работы Администрации города. На основе стратегических целей и задач реализуется программно-целевой подход планирования деятельности каждого подразделения, в том числе в рамках «Основных направлений деятельности Администрации» на текущий год.

Для этого соответствующие мероприятия вводятся в планы работы Администрации: годовые, квартальные и месячные.

Критерием принятия городских целевых программ становится соответствие их стратегическим проектам. Сформирована система сбора и обработки информации о целевом бюджетном финансировании через «одно окно» (Комитет по экономике), включающая в себя помимо целевых программ, перечни мероприятий и целевое финансирование отдельных объектов строительства и реконструкции.

Практически по всем стратегическим направлениям Комитетом по экономике готовятся проекты Постановлений, утверждающие Перечни мероприятий и объемы их финансирования, которые затем должны быть учтены при формировании бюджета. Это означает, что Комитет по экономике сегодня сконцентрировал все мероприятия, направленные на развитие. Именно это подразделение обладает полной картиной реализуемых в городе мер, что позволяет выстроить систему контроля целесообразности тех или иных бюджетных расходов, а также отслеживать и корректировать, в случае необходимости, процесс реализации Стратегического плана.

Новые методы работы требуют применения новых инструментов. В этой связи, было принято решение об автоматизации всего процесса аналитики и принятия решений. В настоящий момент в Комитете по экономике Администрации города Екатеринбурга практически разработана база данных социально-экономического развития, управления муниципальным заказом, целевых программ и реализации стратегии. Это позволяет отслеживать ситуацию и принимать решения, основанные на реальных и прогнозных значениях показателей.

База данных опирается на принцип индикативного планирования. Для этого разработана система индикаторов, отражающая все стороны социально-

экономического развития муниципального образования как в отраслевом, так и в территориальном разрезе, что позволяет своевременно реагировать на те или иные изменения. Следует отметить, что система индикаторов включает в себя не только текущие значения, но и хранит всю историю развития, а также включает эталонные и плановые значения, позволяющие делать обоснованные выводы об удовлетворительном или неудовлетворительном значении показателя. Кроме того, внедряемые средства моделирования и анализа дают возможность выявить последствия принимаемых решений для социаль-

но-экономического развития города и формировать бюджет города.

Все базы данных планируется увязать в единую управленческую систему, которая в будущем может частично заменить бумажный документооборот.

Таким образом, все мероприятия в рамках реформы государственного и муниципального управления (Постановление правительства Российской Федерации № 249 (май 2004 г.) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов») мы уже в той или иной степени начали реализовывать, в том числе в ходе работы над Стратегическим планом города.

А. С. Анисимов

(Администрация г. Хабаровска)

С. П. Быстрицкий, А. С. Воронцова, В. К. Заусаев

(ДальНИИ рынка при Министерстве экономического развития России)

СОЦИАЛЬНЫЕ ИННОВАЦИИ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ: ОПЫТ г. ХАБАРОВСКА¹

Исходной посылкой нового подхода, реализуемого сегодня при работе над Стратегическим планом г. Хабаровска, является положение о незавершенности преобразований в России, которая определяет неразвитость институтов гражданского общества, рыхлость отношений власти с бизнесом и общественностью. В конечном итоге, это обуславливает медленный рост экономики и благосостояния населения, снижение качества жизни.

Социальные инновации, применительно к стратегическому планированию, означают формирование новых качеств городской среды, которые включают: новые мотивы деятельности основных групп населения, раскрепощение интеллектуальных и духовно-нравственных сил каждого отдельно взятого человека, усиление на основе местного патриотизма положительных кооперационных связей между членами городского сообщества, осознание миссии и общего назначения различных структур городского сообщества, согласование потребностей и действий основных «игроков» стратегического планирования.

Реализация этих возможностей может дать многократный рост социальной и экономической эффективности. Есть три основания для таких предположений. Во-первых, многообразие деятельности различных групп населения и власти при их вовлечении в стратегическое планирование создает значительное поле возможностей для выбора главных направлений стратегического развития города и появления здесь наиболее плодотворных идей.

Во-вторых, конструируемая на основе плодотворной идеи общая цель развития города формирует общие интересы, создавая условия для корректировки частных интересов населения, бизнеса, власти и структуризации на этой основе городского сообщества.

В-третьих, общественно значимое дело, каким становится стратегическое планирование, создает условия для пробуждения созидательного духа граждан города, который постоянно поддерживается в наиболее благоприятном рабочем состоянии и дает всплески новых идей, формируя постоянство социального инновацион-

ного потока, когда социальные проекты и инициативы генерируются и реализуются непрерывно.

В этом методологическом контексте проводятся исследования и осуществляется процесс стратегического планирования в г. Хабаровске, предпринимается попытка найти свою особую нишу в решении общей проблемы России — становления гражданского общества.

В стратегическом планировании наиболее важными группами, которые могут повлиять на выбор стратегических целей, средств и методов их достижения являются население, бизнес и власть.

Население правомерно рассматривать в двух координатах: как неорганизованное население и в составе общественных организаций. Для его изучения было проведено социологическое исследование жителей города, которое позволило изучить 25 групп взрослого населения, дифференцированных по четырем классификационным признакам: возрасту, уровню доходов, экономическому статусу, принадлежности к функционально различным группам.

По возрастному признаку выделено 4 группы населения, различающиеся своими предпочтениями в потребностях. Наиболее важным выводом здесь является то, что существует некая полярированность во взглядах различных возрастных групп, отмечается их неодинаковая общественная активность, что может исказить систему социально-политических целей и приоритетов стратегического развития города. Поэтому, расставляя приоритеты направлений развития города, следует учитывать различия в потребностях каждой из этих групп.

При ранжировании основных направлений повышения качества жизни населения первый ранг получил фактор «повышение уровня жизни», в большей мере значимый для возрастных групп 18–24 и 34–54 года. Для молодых людей 25–34 лет более приоритетен фактор «строительство доступного жилья». Дифференцирование основных потребностей различных возрастных групп дает основание разработчикам при окончательном формировании Стратегического плана в разделе «повышение качества жизни» включить

¹ Исследование проведено по заказу Администрации г. Хабаровска «Завершение разработки Стратегического плана развития г. Хабаровска» и гранту Московского общественного научного фонда «Формирование самовоспроизводимых структур и механизмов стратегического планирования г. Хабаровска».

в число первоочередных эти две задачи. Аналогичная ситуация с формированием других приоритетных направлений второго, третьего и других уровней.

По признаку «уровень доходов» выделено пять групп населения, в том числе две группы бедного и относительно бедного населения со среднедушевыми доходами менее 3 тыс. руб. и 3–5,9 тыс. руб. в месяц, соответственно. Первая группа занимает 27,6% (из них — в трудоспособном возрасте 67,7%) общей численности, 80% из которых находятся в постоянном предстрессовом состоянии из-за неуверенности в своем завтрашнем дне. Из общего количества бедного населения 46,2% — неработающие (из них лишь 5,4% — безработные, основная масса — пенсионеры по старости или инвалидности). Это говорит о том, что бедность в г. Хабаровске никак не связана с проблемой безработицы, а обусловлена низкой эффективностью производственной и пенсионной систем.

Об этом же свидетельствует и состав второй низкодоходной группы населения, которая к тому же является наиболее образованной частью населения: 48,7% из них имеют высшее образование, 47,3% — среднее специальное или среднее образование.

Низкие доходы населения объясняют тот факт, что при наличии огромного количества других весьма острых нерешенных проблем на первое место в оценках населения выходят вопросы повышения уровня жизни, что требует развития производственно-экономической базы города.

По третьему (экономическому) признаку классификации выделяются шесть групп населения, наиболее многочисленную из которых составляют наемные работники (185 тыс. чел.). Основные потребности данной группы, относящейся, в основном, к категории малообеспеченного населения, связываются в первую очередь с ростом материального благосостояния. В связи с этим необходим значительный рост «новой экономики» города, обеспечивающей за счет использования конкурентных преимуществ рост заработной платы. Указанная группа рассредоточена на более чем 20 тыс. предприятиях и организациях города и малоструктурирована. Основными общественными организациями, представляющими ее интересы, являются профсоюзы, поэтому при разработке Стратегического плана города одной из важных задач является объединение усилий организаций, представляющих интересы наемных работников, для конструктивного диалога с властью и бизнесом.

При социологическом исследовании нами выделены также 9 функциональных групп населения. Функциональная группа — это часть населения города, которая формально не организована в виде общественной группы (ассоциации), но ее члены имеют тождественные интересы и способы их удовлетворения. Акцент был сделан на наиболее представительной группе — женщинах (242,2 тыс. чел.). С учетом того, что они формируют наиболее многочисленную когорту трудовых ресурсов, играют исключительную роль в определении тенденций рождаемости и воспитании детей, очевидно, что Стратегический план города должен учитывать специфические интересы этой группы населения.

Женщины г. Хабаровска — это более образованная часть населения, тяготеющая к культурным и духовным ценностям (чаще посещают учреждения культуры и религиозные учреждения), менее задействованная в производстве (выше доля неработающих), менее уверенная в завтрашнем дне и более критически оценивающая свое материальное благосостояние.

В ценностных ориентациях они отличаются от мужчин тем, что для них более важными являются воспи-

тание детей, создание и поддержание крепкой семьи, профессиональный рост, возможность заниматься любимым делом в свободное время.

В оценке проблем своих детей они больше придают значение таким негативным факторам жизни как: невозможность полноценного отдыха, удаленность от европейских регионов России, преступность, невозможность получения качественного образования, неважное здоровье детей, неблагоприятный климат, отсутствие работы. На ближайшие 10 лет женщины (по сравнению с мужчинами) отдают большее предпочтение таким задачам как улучшение жилья, получение профессии, обеспечение образования детям.

В оценке характера работы женщины более требовательны к нематериальным ценностям труда (хорошие отношения в коллективе, социальные гарантии, возможность реализовать себя, соответствие должности образованию и др.), в значительно большей мере готовы сменить профессию и пройти переобучение. В оценке условий жизни в г. Хабаровске по большинству параметров женщины более критичны, чем мужчины.

В социально-политической активности женщины двойственны. С одной стороны, они менее активны при участии в выборах представителей органов власти, с другой, — больше работают в общественных организациях, активнее в территориальных органах самоуправления по месту жительства, при проведении мероприятий по благоустройству территорий. Они чаще сталкиваются с недобросовестностью муниципальных служащих и дают более низкую оценку качеству работы органов МСУ. При этом большее число женщин выражает готовность в участии в общественной жизни города.

Основными направлениями стратегии развития г. Хабаровска (по разделу «повышение качества жизни») женская часть населения считает: улучшение качества медицинского обслуживания населения (высший приоритет), строительство доступного жилья, повышение качества работы ЖКХ, усиление борьбы с алкоголизмом и наркоманией, сдерживание роста тарифов на услуги ЖКХ, снижение уровня преступности. Приоритетность этих направлений у женщин более высока, чем у мужчин.

Всего в г. Хабаровске действуют 690 общественных организаций. При этом лишь 43 организации, или 6,2% от общего их числа, в той или иной мере участвуют в разработке Стратегического плана, 20 из которых — те, чьи интересы выходят за рамки узких задач той или иной организованной группы и которые способны повлиять на ход развития города или решение важнейших проблем.

Основные выводы по результатам исследования потенциала некоммерческих организаций (НКО) г. Хабаровска сводятся к следующему:

- ♦ при наличии значительного числа зарегистрированных НКО лишь единицы участвуют в разработке Стратегического плана города, что свидетельствует об их слабости, раздробленности, замкнутости на своих узких интересах;

- ♦ наиболее значимым фактором, определяющим низкую активность НКО, является апатия населения, которое «не рвется» в общественные организации и общественную деятельность;

- ♦ низкая общественная активность населения, в свою очередь, определяется высокой занятостью населения в сфере экономики и низкой возможностью влияния общественных организаций на принимаемые властью решения.

Решение задачи вовлечения общественности в разработку Стратегического плана города видится в направлениях:

- ♦ создание институциональных условий объединения НКО в ассоциации и более крупные партнерства;
- ♦ формирование механизмов повышения заинтересованности участия НКО в стратегическом планировании;
- ♦ привлечение общественных организаций к обсуждению материалов стратегического планирования, создание соответствующего информационного поля, обеспечивающего свободный доступ отдельных людей и НКО к материалам Стратегического плана и процессу стратегического планирования;
- ♦ создание системы финансирования развития НКО посредством грантового участия в разработке, мониторинге и уточнении Стратегического плана;
- ♦ обеспечение обратной связи с НКО.

Ведущим игроком на поле стратегического планирования является, безусловно, бизнес. Социологический опрос предпринимателей дает возможность оценить их «общий портрет». Хабаровский предприниматель — это человек преимущественно: с высшим образованием (63,8%); со стажем предпринимательской деятельности более 3-х лет (71,8%); в возрасте 31 – 55 лет (79,1%); семейный (81,7%); малообщественный (60,7%), т. е. не входящий ни в какие профессиональные объединения; осознающий необходимость получения дополнительных знаний (73,1%); в значительной мере страдающий от бюрократизации общества (72,7%).

В рамках стратегического планирования эта группа в первую очередь должна «отвечать» за экономику; рост производства на основе новых отраслей, обеспечивающих конкурентоспособность экономики города; повышение производительности труда и доходов населения. Несмотря на сосредоточение в ее составе значительного творческого потенциала городского сообщества, разрозненность их действий и борьба за свои ниши на рынке противодействуют созданию общественных структур бизнеса и объединению их усилий на благо себе и городу.

В настоящее время в городе зарегистрированы 19 отраслевых и общественных объединений предпринимателей, созданных для решения общих проблем и консолидации деятельности по защите своих интересов.

По результатам анализа деятельности общественных структур бизнеса можно констатировать, что основы для диалога бизнеса с властью и населением только-только заложены. Многие организации бизнеса не вышли за рамки своих узкокорпоративных задач. Им необходима налаженная система общественных связей с другими структурами бизнеса, властью, НКО, населением. Стратегическое управление неизбежно выводит отдельных представителей бизнеса за рамки своего дела, формируя бизнес-сообщества, возникающих как среда совместной деятельности для реализации общих целей и решения необходимых для этого задач, что дает возможность развития в политике не на основе конфронтации, а на основе взаимовыгодного сотрудничества. Назрела насущная необходимость для бизнес-элиты входить в публичную политику и участвовать в формировании курса государства. И для осуществления этой задачи бизнес-сообществу совершенно необходимо формировать отлаженную систему собственных общественных связей.

Нельзя не учитывать при стратегическом планировании и интересы государственной власти. В городе она представляет центральную власть в лице Дальневосточного федерального округа и множества

федеральных управленческих структур, а также краевую — Правительство Хабаровского края. Каждый уровень имеет свои полномочия, объекты управления, цели, средства управления. По данным городского казначейства, расходы находящихся в городе федеральных организаций в 1,4 раза выше, чем расходы городского бюджета. Это означает, что они определяют почти наполовину экономическую и социальную жизнь города. Объединение власти для разработки и реализации Стратегического плана г. Хабаровска — серьезная проблема.

Формирование единой цели развития, как главного механизма соединения различных интересов населения, бизнеса и власти, и приобретение сообществом некой целостности и системности является не только основополагающей, но и наиболее сложной задачей стратегического планирования. В г. Хабаровске, в первой своей итерации, она решалась на основе экспертного опроса с использованием методологии SWOT-анализа.

Экспертные оценки показали значительную проблемность развития г. Хабаровска. По результатам SWOT-анализа сформулирована в качестве первой (исходной) гипотезы миссия г. Хабаровска до 2020 г. и основные ее составляющие. Ключевой идеей является формирование на базе г. Хабаровска селебритного социально-политического центра Дальнего Востока. Он должен стать местом комфортного и безопасного проживания дальневосточников. Идеи «стягивания» северного населения на юг региона и привлечения в город населения из ближнего зарубежья позволяют с полным основанием ставить вопрос о создании здесь миллионного города с современной социальной инфраструктурой. Естественное развитие получают отрасли экономики: жилищное строительство и промышленность стройматериалов, коммунальное хозяйство, энергетика, связь, городской транспорт, пищевая промышленность, торговля, бытовое обслуживание, финансово-кредитная система, в частности, ипотечные институты. Хабаровчане в своей трудовой деятельности не будут замыкаться только на экономику своего города. Широкое распространение получают вахтовые и экспедиционные методы хозяйствования.

Географическое положение г. Хабаровска, история его формирования, складывающиеся в стране тенденции совершенствования государственного управления создают хорошие перспективы развития г. Хабаровска как административно-политической столицы на Дальнем Востоке. Это предполагает размещение здесь множества управленческих организаций, представляющих федеральные и региональные органы власти, корпоративные иностранные и региональные структуры, международные общественные организации и др. Мощный импульс получают гостиничный бизнес, сфера туризма, отдыха и развлечений. Открывается возможность превращения г. Хабаровска в связующее звено между Востоком и Западом.

Сфера приложения труда жителей г. Хабаровска может быть существенно расширена за счет развития образования, здравоохранения и культуры, выполняющих региональные функции. Повышение качества высшего и среднего специального образования рано или поздно приведет к концентрации учебно-образовательных учреждений в наиболее крупных городах, способных обеспечить их квалифицированными кадрами, современными обучающими и информационными системами. Это же касается и здравоохранения. В настоящее время в г. Хабаровске размещены научно-исследовательские институты и лечебные учреждения регионального значения. Информационные дистанци-

онные технологии позволяют усилить эту специализацию города, превратив его в крупный учебно-консультационный центр Дальнего Востока.

Речь идет, конечно же, об исходной гипотезе, которая теперь нуждается в тщательной экспертизе со стороны главных участников стратегического планирования, которым эту миссию придется реализовывать.

Работа над Стратегическим планом в г. Хабаровске показывает, что здесь есть две наиболее фундаментальные организационные задачи, без которых стратегическое планирование не может состояться как Проект социальной инновации. Во-первых, нужно существенно расширить перечень различных организаций, участвующих в стратегическом планировании. В противном случае будет потеряна значительная часть интеллектуальных и других ресурсов городского сообщества, а разработанный план не будет в полной мере соответствовать потребностям населения, бизнеса и власти. В дальнейшем, при реализации он «не найдет» своих заинтересованных исполнителей.

Решение этой задачи мы видим в таких направлениях как: использование Интернет-технологий, позволяющих привлечь население к стратегическому планированию, установить связи между НКО и бизнесом, властью, бизнесом и НКО; более активное привлечение прессы для распространения идей стратегического планирования (сегодня она выполняет выжидательную позицию «стороннего наблюдателя»); создание Дома общественных организаций, где многие инициативные люди могут собраться и обсудить проблемы города; действие процессам объединения организаций в ассоциации, поддержка активных самодостаточных НКО с помощью заказов бизнеса и грантов; организация учебных курсов в школах и вузах по проблематике стратегического планирования; организация совместной учебы лидеров общественных организаций, населения, бизнеса и власти.

Вторая фундаментальная организационная задача — это объединение усилий общественных

организаций. В этом случае разногласия во мнениях и представлениях о главных проблемах города, способах их решения выльется в действительно согласованные действия всех участников, что является первым необходимым условием появления синергетических эффектов, о которых сказано в начале доклада. Опыт работы в Хабаровске свидетельствует, что такими объединяющими условиями являются:

- ♦ участие в разработке миссии и основных направлений стратегического развития города как можно более представительного числа горожан;
- ♦ преодоление низкого уровня профессионализма участников стратегического планирования в смежных сферах жизнедеятельности;
- ♦ внедрение диалоговых форм выработки основных решений по стратегическому планированию;
- ♦ создание системы постоянного доступа всех участников стратегического планирования к информации о происходящих в этой сфере событиях. Сегодня такая система создается в виде специального сайта под девизом «Хабаровск — город мира, культуры и созидания».

Обобщая накопленный опыт стратегического планирования г. Хабаровска, можно констатировать, что здесь получает развитие важная для тематики стратегического планирования проблема — это социальные инновации и их влияние на развитие региона. Этому процессу можно и необходимо уделить максимальное внимание, прежде всего, на Дальнем Востоке, который для обеспечения конкурентоспособности на российском и мировом рынках (при наличии постоянно действующих удорожающих факторов производства) вынужден будет использовать факторы инновационного развития, в том числе и социально-инновационного характера. В противном случае, регион потеряет не только население (его отток весьма значителен), но и в более отдаленной перспективе и стратегически важную территорию.

А. С. Сухоруков

(Администрация г. Петрозаводска)

ПОСЛЕ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА: ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ В ПЕТРОЗАВОДСКЕ

Начало следующего этапа после утверждения Стратегического плана можно сравнить с семейной жизнью после завершения медового месяца — на смену романтики приходят будни. Ораторские изыски убеждения «первых лиц» и стейкхолдеров, мучительные поиски миссии, бурные общественные дебаты — все это остается в прошлом. Как бы не была трудна организация разработки масштабных документов стратегического развития территорий или регионов, но ей обеспечена методическая поддержка и общественное внимание. То, что происходит после красивого финала, уходит из фокуса всеобщего внимания, приобретая характер частной, скрытой от других жизни. История развития городов после разработки Стратегического плана в России распадается пока на ряд отдельных примеров, которые трудно сопоставлять друг с другом.

Искать действенные инструменты реализации Стратегического плана развития Петрозаводска до 2010 г. мы начали весной 2004 г., когда после восьмимесячной интенсивной работы стали проясняться его основные позиции. Как и сама разработка документа, этот про-

цесс оказался многоэтапным и, по сути, до сих пор не завершен. Апробирование различных инструментов приходится осуществлять в условиях недостатка методических разработок и устойчивого опыта других городов, учитывая сложившиеся особенности управления в Петрозаводске. На данный момент для самих себя мы выделили следующие инструменты управления стратегическим развитием:

- *показатели успешной реализации Стратегического плана;*
- *целевые концепции и программы;*
- *продвижение идеологии развития и имиджа города;*
- *планирование территориального развития;*
- *административное планирование;*
- *«проекты прорыва» и структуры развития.*

Представим накопленный Петрозаводском опыт поисков в каждом из данных направлений.

Показатели успешной реализации Стратегического плана. Данный инструмент был впервые продемонстрирован в Стратегическом плане развития

Санкт-Петербурга 1997 г., в котором были выделены как количественные (социально-экономические), так и качественные (в виде обозначения конкретных объектов) показатели. Они стали основой для многолетнего независимого мониторинга реализации данного документа. В дальнейшем линия на выделение показателей успешности была существенно расширена, когда во многих городах как в рамках стратегического планирования, так и в рамках внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, начался поиск формализованных показателей состояния самых разнообразных сфер регионального и городского управления. В Петрозаводске мы тоже не смогли удержаться от использования этого инструмента, выделив 9 количественных и 7 качественных показателей.

Необходимо признавать безусловную значимость подобной работы как восполняющей сложившийся в системе государственного и муниципального управления огромный дефицит профессиональной аналитики, призванной служить «обратной связью» для принимаемых управленческих решений. В то же время, нынешнее широкое использование данного пути позволяет выделить и ряд его опасностей. Одна из них — сводить стратегическое планирование к построению таких показателей, что, на наш взгляд, нивелирует его специфику. Чтобы четче разделить данные процессы, хочется подчеркнуть, что *смысл территориального стратегического планирования — это поиск уникальных способов развития, направленных на качественное улучшение позиции территории (региона, страны) во внешней среде.*

Кроме этого, если делать ставку только на мониторинг показателей, то возникает еще одна опасность — бюрократизация. Не для кого не секрет, как чиновники начинают работать с цифрами, если эти цифры объявляются самыми главными — примером может стать хотя бы история «с удвоением ВВП».

Использовать целевые показатели, как один из инструментов управления стратегическим развитием безусловно, необходимо. Но на наш взгляд, они должны выступать не как схема для закрытой административной отчетности, а как **основание процесса общественного мониторинга и рефлексии элит по поводу развития ситуации.** В качестве возможного примера можно предложить создание вместо Координационного совета по разработке Стратегического плана аналогичного органа — Координационного совета по стратегическому развитию, в Положении о котором определить частоту его встреч и их открытый характер. Подобный орган, кроме всего прочего, может претендовать на удержание того уровня коммуникации среди представителей различных элит, который был достигнут во время разработки Стратегического плана.

Безусловно, что данный инструмент управления стратегическим развитием не должен становиться единственным.

Целевые программы и концепции. Подготовка в рамках Стратегического плана реестра, графика подготовки и механизма экспертизы городских целевых программ и концепций в наиболее полном масштабе была апробирована в Екатеринбурге. Это, безусловно, заманчивый путь, способный придать стратегическому планированию практически постоянный характер, разворачивая его вглубь отдельных сфер городской (региональной) жизни и охватывая все больше представителей самых разнообразных местных сообществ. Идя по пути столицы Урала, мы также сформировали список из необходимых целевых программ и концеп-

ций, включив в него 42 названия проектов, разбитых по 6 проектным направлениям. Отдельными распоряжениями Главы самоуправления Петрозаводска был создан специальный орган для рассмотрения проектов программ и концепций — Экспертный совет, утвержден график его деятельности.

Накопленный за несколько месяцев опыт использования данного инструмента позволяет обозначить следующие трудности. Самая первая из них — это низкий уровень владения участниками подобной работы программно-целевым методом, необходимым при подготовке проектов программ и концепций. Четкое обозначение проблемы, корреляция целей, задач и индикаторов, достаточность мероприятий — по всем этим методическим позициям программно-целевого метода подавляющее большинство подготовленных к рассмотрению проектов очень легко критикуются. Еще одна позиция, где возникают трудности — это организация в процессе подготовки проектов взаимодействия с широким кругом специалистов и экспертов. Здесь также необходимы специальные навыки, дефицит которых у непривыкших пока работать в открытой коммуникативной среде чиновников также сказывается. Кроме этого, часть авторов проектов рассматривают свои работы исключительно с лоббистской точки зрения — чтобы «выбить» дополнительные бюджетные ресурсы на свою текущую деятельность. В то же время, экспертного ресурса, чтобы за ограниченное время повысить качество такого большого числа проектов, откровенно не хватает. Наконец, необходима разработка и специальных бюджетных нормативов финансирования целевых программ, которые также пока окончательно не сформулированы.

Безусловно, целевые программы и концепции являются одним из самых перспективных инструментов реализации стратегических планов. Однако совокупность всех обозначенных проблем, несмотря на внешнюю успешность данного инструмента управления Стратегическим развитием (на данный момент в Петрозаводске разработана примерно половина из заявленного в Стратегическом плане списка, принята депутатами — пятая часть), заставляет нас сейчас по ходу вносить коррективы. Так, ряд еще неподготовленных проектов программ перекавалифицирован в несколько более простой статус проектов концепций. Готовится курс повышения квалификации руководителей рабочих групп в программно-целевом методе, также ищутся возможности расширить привлечение экспертных ресурсов на ранних стадиях подготовки проектов.

Продвижение идеологием развития и имиджа города. Стратегический план принято рассматривать как хорошую основу позиционирования и рекламирования города в глазах горожан и во внешней среде, однако на практике реализация соответствующих программ рождает немало трудностей. В первую очередь, далеко не просто выделить и сформулировать сами перспективные идеи города (региона). Если постараться обобщить требования к подобным идеям, то можно предложить следующее рабочее определение: *городские идеи, с одной стороны, должны фиксировать сложившиеся особенности восприятия жителями своей территории, с другой стороны, обозначать естественную и притягательную перспективу, и с третьей, быть сформулированными в ясной, но эвристичной форме.* Удачно обнаруженные идеи способны стать идеологемами — ядрами структурирования общественного мнения населения. На их основании можно построить имидж города — те же идеологемы, но уже ориентированные на успешное продвижение во внешней информационной среде.

Во время работы над Стратегическим планом развития Петрозаводска до 2010 г. удалось выделить ряд идей, показавших свой потенциал превращения в идеологию и в основу для имиджа. Так, рефлексивный потенциал для городских сообществ проявила популярная и уже почти банальная идея «конкурентоспособности города» — она позволяла перевести фокус внимания с внутренних городских проблем на поиск условий успешности вовне, что становилось базой для уменьшения противоречий и поиска точек соприкосновения разных городских групп.

Неожиданно высокий потенциал поддержки горожанами продемонстрировала идея Петрозаводска как «туристического центра» — в социологическом опросе ее поддержало 43% взрослых горожан, что вывело ее на второе место после традиционного «промышленного центра» (65%). Обозначенную в миссии идею — «продвигать в Россию высокие североевропейские стандарты качества жизни» — удалось «сжать» в обозначение Петрозаводска как «североевропейского города», которое демонстрирует свою эвристичность среди городской элиты, а также среди гостей города. Наконец, в качестве имиджевой основы для широкого продвижения Петрозаводска вовне была сформулирована идея «гуманитарного центра» — города, строящего свое развитие на базе «человеческого капитала». В этой формулировке находит сжатое отражение конфигурация конкурентных преимуществ Петрозаводска в образовательной, научной, общественной, культурной и геополитической сферах. Для иностранной аудитории данная формулировка трансформирована в несколько иную по форме, но аналогичную по духу — «Петрозаводск — город новой России», страны, строящей свое будущее не только на сырьевых богатствах, но и на энергии образованных и мотивированных на развитие людей.

Все эти формулировки получают сейчас свое выражение и развитие в текстах и образах, ориентированных на самые разные аудитории. Это, безусловно, отдельная специальная работа, которая осмысливается в рамках темы «маркетинг и брэндинг территорий», разнообразные дискуссии в рамках которой мы организуем у себя в городе с мая 2005 г.

Планирование территориального развития. Мы не будем оспаривать мысль, что стратегическое планирование должно идти «рука об руку» с планированием территориальным, хотя думается, что первично все же стратегическое планирование как работающее в более широких смысловых контекстах. В Петрозаводске этот путь проходит классически последовательно: стратегическое планирование позволило подчеркнуть недостаточность существующих пространственных планов, после чего в 2005 г. начался процесс подготовки нового Генерального плана развития города. Конкурс на эту работу выиграл петербургский «Рос НИПИ Урбанистики», специалисты которого сразу же затребовали все разработки по Стратегическому плану. Думается, что это станет хорошей базой для диалога руководства города и проектировщиков-градостроителей, внесет необходимые нюансы в каждый из документов и повысит вероятность их успешной совместной реализации.

Административное планирование. В ряде городов и регионов сделаны ставки на реализацию документов стратегического развития через систему текущего административного планирования. Мы не беремся со стороны оценивать успешность этого опыта, однако для Петрозаводска данный путь не стал приоритетным. В городской администрации существуют два режима те-

кущего планирования — ежемесячный план и перспективный годовой план. Вносят свои мероприятия в планы сами подразделения, контроль реализации планов осуществляет аппарат (в основном, следят за сбоями). Естественно, что в таком режиме проявляется выверенная многими веками психология чиновничества («не предлагай нового, не планируй лишнего, оставляй инновации в качестве приятного сюрприза для начальства»), которая держится вовсе не на лени или злом умысле конкретных людей, а на изначальной стабилизирующей функции государства. Иначе говоря, организация реализации действующего законодательства априори занимает у чиновников гораздо большее место, чем поиск и поддержка инноваций. Стратегический же план по своей природе является формой фиксации необходимых инноваций. В этих условиях «сажать» реализацию идей стратегического планирования на текущую деятельность городской администрации мы посчитали затруднительным. Пока мы ограничиваемся «точечными» рекомендациями отдельным подразделениям.

Однако из этого вовсе не следует, что «административная машина» не участвует в реализации стратегического плана. Участвует, но в других, специальных управленческих режимах. Один из них — режим подготовки и реализации целевых программ и концепций — мы уже описали выше. Другие опишем ниже.

«Проекты прорыва» и структуры развития. Выше мы уже обозначали, что задача стратегического планирования — найти уникальные способы качественного развития позиции города во внешней среде. Подобных результатов невозможно добиться во всех направлениях городского развития сразу, поэтому с неизбежностью выделяются некоторые приоритеты, на которых и концентрируются управленческие ресурсы. Более того, далеко не все из данных конкретных проектов можно спрогнозировать заранее, включив их в текст Стратегического плана — некоторые из них возникают позже и вроде бы спонтанно (однако за этой спонтанностью все равно находятся проработки стратегического планирования). Так, в качестве одной из ключевых идей проектного направления «новая экономика города» было обозначено «втягивание» на территорию крупных корпораций российского и международного уровня. Среди приоритетных направлений этого «втягивания» были обозначены промышленность строительных материалов и технологий, сервисная экономика (в т. ч. туризм), металлообработка и машиностроение, углубленная переработка лесных ресурсов.

За последний год в Петрозаводске начались несколько масштабных проектов, реализующих задачу «втягивания» крупных корпораций. «Российские коммунальные сети», дочерняя компания РАО ЕЭС, в обмен на серьезную реструктуризацию долгов и инвестиции в ЖКХ примерным объемом 1 млрд руб. получила в долгосрочную аренду крупнейшие коммунальные предприятия города — «Водоканал», «Тепловые сети» и «Электрические сети». По аналогичной схеме концерн «Русские автобусы» (собственник заводов ПАЗ, ЛиАЗ, ГолАЗ и др.) подписал с Администрацией города и правительством республики договор о реализации четырех инвестиционных программ общим объемом более 350 млн руб. Крупный российский инвестор Р. Сафин начал строительство в Петрозаводске гостиницы международного класса (объем инвестиций — 20 млн долл.). Одна из центральных гостиниц города — «Северная» — передана в долгосрочную аренду «Интуристу», одной из крупнейших туристических компаний России. В обнародованной програм-

ме «Интуриста» — вложения в «Северную» объемом около 70 млн руб. Началось строительство компьютерного гипермаркета лидера петербургского рынка компании «Кей» (стоимость проекта — 300 млн руб.), подала заявку на строительство гипермаркета другая крупная петербургская сеть — «Лента».

Очевидно, что направленность данных проектов не совсем совпадает с выделенными приоритетами. В тоже время, за каждым из этих проектов стоит своя история переговоров «первых лиц», деятельности специальных рабочих групп и закрепленных специалистов городской администрации. Режим проектной деятельности, когда все текущие дела отодвигаются на второй план, неизбежно сопровождается решением подобных задач. Поэтому может так оказаться, что успех «проектов прорыва», за которыми, по нашему мнению, следует и успех реализации стратегических планов в целом, заключается не столько в стопроцентном предугадывании выигрышных направлений, сколько в организации специальной деятельности по поиску и запуску соответствующих разработанной идеологии проектов (найти лидеров и специалистов соответствующей квалификации, специальным образом организовать их деятельность и т. п.).

Иногда для повышения готовности к реализации «проектов прорыва» «рядом» с официальными органами управления организуются специальные «структуры развития», призванные инициировать и поддерживать подобные проекты. Эти структуры могут носить форму «всеядных» агентств развития территории (данная

тема была популярна лет пять назад, но потом интерес к ней почему-то упал) или иметь отраслевую специализацию, например, «центр развития образования». Условие эффективности подобных структур — вопрос отдельный, однако создание условий для поиска и реализации «проектов прорыва» в той или иной форме должно значиться в повестке дня у официальных органов управления. В Петрозаводске вопрос о создании территориальной структуры развития пока не ставится (частично ее функции выполнял Центр перспективного планирования, а теперь Управление стратегического развития и общественных связей, хотя основную деятельность по поддержке «проектов прорыва» ведут мобильные межотраслевые группы специалистов мэрии, часть из которых затем переходит в образуемые под проекты новые структуры), хотя одна специализированная отраслевая структура — агентство культурного развития — возникла.

Инструменты управления стратегическим развитием территории множественны, и перед нами не стояла задача предложить их исчерпывающую модель. Чтобы говорить об устойчивом опыте реализации Стратегического плана, Петрозаводску необходимо еще два-три года (тем более что следующий год — предвыборный). Надеемся, что за это время совместными усилиями жизнь городов и регионов «после подготовки Стратегического плана» станет столь же отретфлексированной и методически понятной, как это удалось сделать с самим процессом стратегического планирования.

В. С. Синицкая

(Мэрия г. Череповца)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СИСТЕМЫ СБАЛАНСИРОВАННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В 2003 г. в Череповце была разработана «Стратегия развития города Череповца до 2012 г. «Череповец — город лидеров». После ее утверждения актуальным стал вопрос о механизме ее реализации. Ведь стратегия может быть признана успешной лишь в случае ее реализации. Поэтому была поставлена задача разработки и внедрения системы стратегического управления городом, а также интегрирования процесса стратегического планирования с бюджетным процессом.

Проблемы традиционной системы реализации стратегии. Как показывает опыт стратегического планирования, города, как правило, используют традиционный механизм реализации стратегии — механизм целевых программ. А именно, разрабатывается стратегия или Стратегический план, где прописывается множество целевых программ с огромным перечнем мероприятий. Назначаются ответственные лица, которые контролируют исполнение этих мероприятий. И результатом являются показатели их выполнения.

СТРАТЕГИЯ → ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ →
ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ

Но практика показывает, что этот механизм не эффективен. Он нацелен на саму деятельность, а не на ее результаты, планируется не достижение цели, а перечень мероприятий, присутствует ведомственность со всеми ее проблемами, а также присутствует неясность с ресурсами.

Новый подход к реализации стратегии развития города. Опираясь на анализ опыта других городов, в Череповце было принято решение кардинально изменить подход к механизму реализации стратегии, а именно: в рамках основных направлений стратегии развития были сформулированы конкретные цели, а эти цели выражены через целевые показатели. Данные показатели были измерены, а также были обозначены желаемые значения этих целевых показателей. И только в случае существенной разницы между текущим и желаемым значениями показателя у нас возникает необходимость в разработке целевой программы для улучшения значения показателя. Тем самым, в виде целевых показателей мы сначала определяем, чего необходимо добиться, а потом — каким образом это сделать.

СТРАТЕГИЯ → ЦЕЛИ →
ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ → ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ

Таким образом, в Череповце применяется механизм реализации стратегии на основе системы сбалансированных целевых показателей. В результате, у нас не возникает тех проблем, о которых говорилось выше. Применение этого механизма позволяет говорить о достижении стратегических целей и стратегии в целом.

Применение системы стратегического управления городом. Применение механизма реализации на основе системы целевых показателей позволяет как планировать, так и управлять долгосрочными целями.

Начиная с 2004 г., в городе реализуется общегородской проект по внедрению новой системы стратегического управления городом. Эта система будет построена на базе следующих элементов:

- ♦ карта стратегии;
- ♦ система сбалансированных целевых показателей;
- ♦ процессно-проектный подход;
- ♦ система стратегического управления.

Об этих элементах подробно рассказывал в своем выступлении на третьем форуме лидеров стратегического планирования заместитель мэра города Череповца С. А. Ананенко.

В 2004 г. в рамках упомянутого проекта были разработаны карта стратегии и система сбалансированных целевых показателей городского уровня, а также карты стратегии и целевые показатели всех структурных подразделений и сфер жизнедеятельности города. То есть было выполнено каскадирование сбалансированных целевых показателей.

Общее количество целей, которые вошли в карту стратегии городского уровня — 20, из которых 4 находятся в политике в области обучения и роста, 5 — во внутренней политике, 2 — в финансовой, 8 — в потребительской, и одна — в политике по отношению к финансовым донорам. Количество целей небольшое, ими достаточно просто управлять, а структурным подразделениям легко увидеть свое место в этих целях.

Для измерения каждой цели, сформулированной в карте стратегии города, были определены целевые показатели. Общее количество целевых показателей, которое получилось в итоге, составляет пятьдесят. Главное условие для этих целевых показателей — они должны быть численными. Только с помощью численных показателей можно измерить степень продвижения к цели (насколько лучше или хуже стало фактическое состояние по каждому из выделенных направлений развития).

Использование системы сбалансированных целевых показателей очень удобно для планирования и оценки деятельности. Это легко увидеть на примере. Рассмотрим блок инфраструктуры городского хозяйства, в частности, пример решения проблемы реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

На карте стратегии городского уровня эта тема нашла отражение сразу в нескольких стратегических целях, которые мы ставим перед собой, а именно «Создание условий для комфортного проживания», «Повышение качества услуг», «Создание условий для развития бизнеса», «Реструктуризация управления» и др.

Для первой цели в потребительской политике, а именно «Создание условий для комфортного проживания» нами было определено три численных целевых показателя:

- 1) общая оценка степени комфортности проживания в микрорайоне города, которая определяется с помощью социологического исследования;
- 2) оценка степени комфортности проживания в микрорайоне по отдельным составляющим, которые также определяются с помощью социологического исследования;
- 3) фактическое наличие тех или иных благ в данном районе, т. е. фактическое количество автобусов, которое ходит в этом микрорайоне, фактическое количество магазинов и т. д.

Тем самым одной цели сопоставлены три численных показателя. Эти показатели легко измерить, они являются объективными (измеряются либо на основе

мнения самих потребителей, либо статистических данных), и с их помощью легко отслеживать степень реализации этой цели.

К определению комфортности мы подошли комплексно, поэтому оцениваем комфортность проживания по следующим составляющим:

- ♦ безопасность;
- ♦ обеспеченность всеми видами коммуникаций (связь, транспорт, инженерные коммуникации);
- ♦ развитость социальной инфраструктуры;
- ♦ экологическое благополучие;
- ♦ благоустроенность;
- ♦ состояние муниципального жилищного фонда.

Очевидно, что тема ЖКХ прослеживается в большинстве этих составляющих, а именно:

- ♦ в безопасности (это и качество дорог, от которого зависит количество ДТП, и горящие светильники, повышающие безопасность горожан в темное время суток, и качество воды);
- ♦ в обеспеченности коммуникациями (это наличие и качество инженерных сетей, и благоустройство остановок для общественного пассажирского транспорта);
- ♦ в благоустроенности (дворовых территорий, земель общего пользования);
- ♦ в состоянии муниципального жилого фонда.

Все эти составляющие комфортности выражены через конкретные целевые показатели, по состоянию которых мы отслеживаем уровень комфортности проживания, например, в разрезе состояния муниципального жилищного фонда, это:

- ♦ доля выполнения капитальных ремонтов,
- ♦ доля жилищного фонда, нуждающегося в капитальном ремонте,
- ♦ численность проживающих в ветхом и аварийном жилищном фонде.

Комфортность в разрезе обеспеченности всеми видами коммуникаций мы оцениваем по показателям:

- ♦ состояние ветхих наружных сетей (тепловых; водопроводных; электрических; газовых);
- ♦ количества обращений граждан в диспетчерскую службу в связи с отсутствием услуги (по отоплению; горячей воды; холодной воды; канализации; электроэнергии; благоустройству, уборке мест общего пользования).

В отношении целевых показателей необходимо отметить: важно не просто периодически измерять их значения, а, отслеживая их динамику, анализировать причины их изменения. И далее на базе анализа принимать управленческие решения. В этом и состоит простота и удобство новой системы управления на основе системы сбалансированных целевых показателей.

Это можно прокомментировать на следующем примере.

Рассмотрим гипотезу о зависимости полученной оценки горожанами комфортности проживания от качества дорог. Мы выдвигаем гипотезу, что такая зависимость существует, и она может быть линейной, может быть какой-то другой. Наше предположение состоит в том, что при стопроцентном выполнении, например, норматива ремонтов дорог, мы получим и самую высокую оценку горожан.

Предположим, что норматив ремонта дорог в текущем году был профинансирован и выполнен только на 60%, а в результате исследования мы получили довольно высокую оценку горожан. В результате анализа этой ситуации мы увидим, что:

- 1) на ощущение комфортности у горожан повлияло не качество дорог, а какие-то другие составляющие, и все в комплексе это дало суммарный эффект (напри-

мер, было профинансировано и выполнено благоустройство большого количества дворовых территорий);

2) при осуществлении ремонта дорог на протяжении последних лет использовались современные технологии, которые позволили увеличить сроки их эксплуатации. В связи с чем, достаточно и 60% норматива ремонтов.

Предположим, что норматив ремонта дорог в текущем году был профинансирован и выполнен на 100%, а в результате исследования мы получили низкую оценку горожан. Анализируя эту ситуацию, мы увидим, что:

1) требования горожан довольно высоки;

2) норматив ремонта дорог на протяжении последних лет выполнялся не полностью, и произошел накопительный эффект;

3) недостаточна межведомственная координация, а именно, дороги отремонтированы, а вопрос по необходимости парковок, «карманов» для автомашин не согласован с отделом транспорта.

В итоге — низкие оценки.

А далее по результатам представленного анализа значений целевых показателей у руководства и финансистов появляется возможность принимать взвешенные комплексные управленческие решения по финан-

сированию огромного количества заявок, предложений, которые выдвигают городские сферы. Становится понятно, куда и сколько средств необходимо запланировать в текущем финансовом году.

Таким образом, применяемая в Череповце система сбалансированных целевых показателей позволяет эффективно планировать и оценивать деятельность.

Дальнейшие направления развития системы целевых показателей в Череповце. Для того чтобы система целевых показателей действительно стала новой системой управления, работа по ее внедрению продолжается по следующим направлениям:

1. Развитие системы целевых показателей в виде закрепления нормативно-правовыми актами, доработки ряда показателей и автоматизации.

2. Модернизация системы управления (включая структуру). При этом необходимо выстраивать систему управления, основанную на управлении результатами и учесть новые реалии местного самоуправления.

3. Построение системы сбалансированных целевых показателей для сети муниципальных учреждений, остающихся в ведении муниципалитета.

4. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат.

А. В. Маловецкий, О. Г. Казаков
(Администрация г. Сургута)

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В г. СУРГУТЕ

За последнее десятилетие Администрации г. Сургута удалось добиться высокого качества оказываемых городом муниципальных услуг. Не последнюю роль в этом сыграла стратегия управления бюджетными средствами, направленная на усиление финансового контроля за планированием расходов и движением денежных средств.

Управление бюджетом города строится в логике управления затратами. Планирование текущих расходов осуществляется снизу-вверх, на основе максимально детализированной номенклатуры и нормативов затрат на содержание и функционирование сети бюджетных учреждений. В ходе исполнения расходы бюджетополучателей отличаются от нормативных, но жестко контролируются через систему казначейского исполнения. Действует обязательная система муниципального заказа для всех закупок товаров и услуг.

Анализ бюджетного процесса города позволил выявить ряд недостатков. Преимущественно недостатки связаны с тем, что управление затратами обеспечивает целевое использование бюджетных средств в рамках существующей сети учреждений, но не позволяет с помощью бюджета управлять развитием города. При этом сложившаяся система не стимулирует экономию, повышение эффективности оказания муниципальных услуг, а зачастую — делает рост эффективности невозможным и генерирует затратное управление. Наконец, сама система нормирования и счета бюджета «прямым счетом» имеет ряд серьезных изъянов.

Недостатки бюджетного процесса на сегодняшний день компенсируются высокой бюджетной обеспеченностью города, следствием которой и является высокий уровень муниципальных услуг в городе. Однако в среднесрочной перспективе бюджетные ограничения для города могут существенно усилиться, в результате че-

го город может потерять 30–50% своего бюджета. Это задает новые условия и предъявляет новые требования к управлению бюджетом. Ключевой задачей становится повышение эффективности бюджетного сектора — сохранение или рост уровня муниципальных услуг при меньшем объеме финансовых ресурсов.

Модель бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), позволяет ликвидировать существующие недостатки бюджетного процесса и дать адекватные ответы на стоящие перед городом угрозы. Основой БОР является связь результатов и выделяемых под их достижение ресурсов, при которой ответственность за достижение результата делегируется руководителю исполнительного органа с четкой мотивацией на результат. Тем самым, вся система бюджетного процесса по БОР буквально пронизана идеей повышения эффективности.

Специфика выявленных недостатков и проблем состоит в том, что их возникновение обусловлено правовыми нормами и устоявшейся практикой администрирования бюджета города. В этом смысле изменения в управлении бюджетом города могут произойти только посредством разработки и принятия новой нормативно-правовой базы. Каркас модели БОР должны заложить решение о бюджетном процессе и решение о показателях и результатах деятельности исполнительных органов города. Ряд других нормативно-правовых актов должны обеспечить целостность всей конструкции результативного бюджетирования.

Необходимыми условиями внедрения результативного бюджетирования являются четко описанный результат (муниципальная услуга) и разграниченная персонализированная ответственность за достижение данного результата. Это означает, что в обязательном порядке должна быть проведена работа по описанию

услуг, предоставляемых городом его жителям (реестр муниципальных услуг), а также четкое разграничение функций и услуг между исполнительными органами города.

На основании проведенного анализа бюджетного процесса города была определена конструкция результативного бюджетирования, которая отражена в проектах нормативно-правовых актов.

Сравнительная характеристика двух моделей управления. Бюджетирование затрат и бюджетирование по результатам выступают частными конструкциями более общих моделей управления муниципальным сектором:

Затратная модель	Результативная модель
1. Цель бюджета — утвердить суммы расходов каждому из государственных органов, учреждению, иному бюджетополучателю по дробным статьям различных типов бюджетной классификации в целях их жесткого контроля.	1. Задача бюджета — установление приоритетов расходов, предоставление простора для оперативного управления, создание стимулов для экономии средств. Расходы привязаны к функциям, программам, услугам, видам деятельности и их результатам.
2. Объектом бюджетных расходов являются исполнительные органы и бюджетные учреждения. Приоритетной является экономическая и ведомственная структуры бюджета. Имеет место избыточная спецификация расходов.	2. Расходы распределяются по видам деятельности и функциям, предусматривающим определенные конечные результаты. Приоритетной является программная структура бюджетных расходов.
3. Планирование бюджета производится снизу-вверх. При планировании главным является обоснование потребности в ресурсах (финансовых, кадровых и проч.). Бюджет устанавливается на один год. Ожидаемые результаты деятельности, как и ее результативность, не обосновываются. Планирование идет в основном в разрезе ведомств и их смет.	3. Планирование осуществляется сверху вниз. Исходным при планировании деятельности является обоснование приоритетов и ожидаемых результатов. Бюджетные расходы «привязываются» к показателям результатов с выделением факторов и мероприятий, обеспечивающих достижение результата. Основным становится программный метод планирования. Устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой.
4. Управление бюджетом сводится главным образом к контролю его исполнения по статьям расходов и бюджетным росписям. Перераспределение средств между статьями и разделами не допускается, или крайне затруднено. Остатки средств на бюджетном счете ликвидируются в конце года. При управлении бюджетом главным является принцип — «используй — или потеряешь».	4. Руководителям исполнительных органов и их подразделений предоставляется возможность оперативного управления средствами (переброски между статьями и периодами расходов). Лимитируется лишь общая сумма ассигнований (глобальный бюджет) на программу. Фиксированная величина бюджета стимулирует его относительную экономию за счет рационализации деятельности.
5. Преобладает внешний контроль, осуществляемый центральными или специализированными ведомствами. Проводится предварительное подтверждение расходных и доходных операций вышестоящими или специализированными контрольными органами.	5. Приоритет отдается упреждающему внутреннему контролю. Ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности. Предварительного подтверждения расходов в рамках установленных лимитов ассигнований не требуется.
6. Оценка деятельности осуществляется на основе соответствия расходных и доходных операций нормам и правилам их осуществления. Стимулы рационализации деятельности и экономии средств отсутствуют.	6. Оценка деятельности ведется по достигнутым результатам в соответствии с планами. Финансы контролируются в рамках агрегированных лимитов ассигнований по программам, видам деятельности и функциям. Сэкономленные средства (или часть их) могут быть использованы по усмотрению руководства органа — для развития деятельности, или дополнительной оплаты труда.

Возможности по решению выявленных проблем.

Новая конструкция бюджетного процесса должна, прежде всего, давать адекватные ответы на проблемы и угрозы. Модель бюджетирования ориентированного на результат (БОР) в полной мере отвечает этому требованию (рис. 1):

- ♦ *Решение проблемы утери бюджетом статуса активного инструмента политического управления* в модели БОР достигается через планирование расходов бюджета «сверху-вниз», исходя из ясного понимания доходных возможностей города и принятых политическим руководством города приоритетов. При такой постановке задачи на политическом уровне определяются взаимосвязанные цели и политики их достижения, что находит свое отражение в структуре расходов бюджета. Наряду с этим, ответственность за управление собственными издержками делегируется вниз — на уровень распорядителей и получателей бюджетных средств. Это позволяет руководству города сконцентрироваться на определении того, что считать результатом управления этими издержками и обеспечить действенный контроль достижения поставленных результатов. Нет смысла контролировать издержки, если не контролируешь результат: в противном случае все издержки по определению неэффективны.

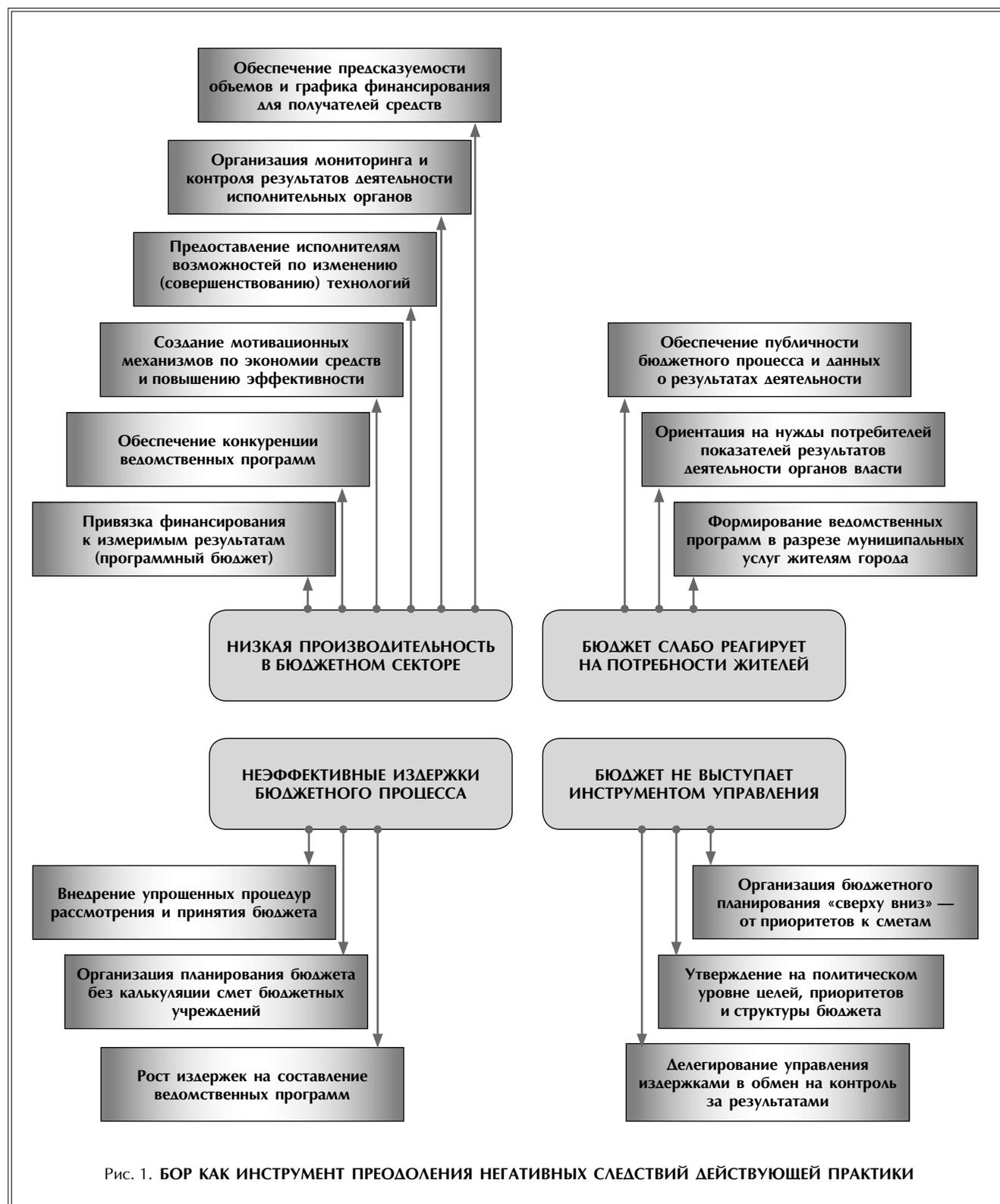
- ♦ *Повышение производительности бюджетного сектора* достигается в первую очередь посредством формирования бюджета на основе ведомственных программ, увязывающих объем бюджета с результатами его использования. В ведомственных программах ставятся задачи по повышению отдачи от деятельности бюджетного сектора, а исполнители получают широкую свободу выбора способа достижения этих задач. При этом программы конкурируют друг с другом, что позволяет выбирать наиболее эффективные и значимые из них. Руководители департаментов (распорядителей бюджетных средств) мотивируются к достижению программных целей через результативный служебный контракт, что обеспечивает их персональную ответственность и заинтересованность.

- ♦ *Снижение транзакционных издержек составления бюджета* в модели БОР обеспечивается посредством упрощенного порядка обоснования расходов, единократного составления смет бюджетных учреждений. Снижение затрат на составление и исполнение бюджета также достигается за счет применения упрощенных форм бюджетной классификации расходов.

- ♦ *Усиление ориентации бюджетной сферы города на потребности жителей* осуществляется с помощью

обеспечения публичности бюджетного процесса, установленных показателей и достигнутых результатов. Кроме того, сами показатели результатов могут быть сфокусированы именно на удовлетворение текущих

потребностей жителей города. В частности, ведомственные программы могут формулироваться в показателях удовлетворенности жителей соответствующими муниципальными услугами.



Предлагаемая конструкция результативного бюджетирования. С учетом результатов проведенного анализа бюджетного процесса и бюджетных перспектив г. Сургута, была определена базовая конструкция результативного бюджетирования, наиболее подходящая для решения задач, которые стоят перед городом. Выбор тех или иных элементов модели БОР осуществлялся исходя из трех основных требований:

- ♦ во-первых, предлагаемая модель (и ее отдельные элементы) должна наиболее эффективно способствовать устранению выявленных проблем;
- ♦ во-вторых, модель должна сохранить эффективные инструменты и правила, которые на сегодняшний день прочно встроены в бюджетный процесс города;
- ♦ в-третьих, практики и инструменты в текущем бюджетном процессе, генерирующие его недостатки,

должны быть заменены радикально новыми (чтобы их сохранение не привело к вытеснению новых смыслов, возрождению прежних практик в новых формах и под новыми названиями).

Предлагаемая конструкция результативного бюджетирования изложена через описание содержания и составных элементов пакета нормативных актов, закрепляющих новую конструкцию управления бюджетом. Такой подход объясняется следующим — специфика обозначенных ранее проблем состоит в том, что их возникновение обусловлено правовыми нормами и устоявшейся практикой администрирования бюджетом города. В этом смысле изменения в управлении бюджетом города могут произойти только путем разработки и принятия новой нормативно-правовой базы.

Необходимые условия внедрения новой модели бюджетного процесса.

Специфика реализации новой модели организации бюджетного процесса определяется естественной связью последнего с практикой административного управления в городе. Эта связь обусловлена тем, что распорядитель бюджетных средств и исполнительный орган МСУ, как правило, — одно лицо. В этом смысле распоряжение бюджетными средствами для конкретного органа выступает обеспечивающей деятельностью для решения вопросов, которые федеральным законом отнесены к компетенции городского округа.

Вопросы местного значения для городского округа в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формулируются как совокупность услуг, оказываемых муниципалитетом его жителям. С целью оказания услуг, в свою очередь, исполнительные органы осуществляют ряд взаимосвязанных функций. Как следствие, деятельность исполнительных органов МСУ представляет собой:

- ♦ *выполнение функций*, конечным результатом которых становится

- ♦ *предоставление услуг*, предусмотренных
- ♦ *вопросами местного значения* города Сургута.

Ключевыми в данной связке являются именно услуги, поскольку они выступают в качестве конечного результата деятельности исполнительных органов МСУ. В контексте результативного бюджетирования это предполагает необходимость соблюдения двух важнейших условий.

Во-первых, БОР не существует без персональной ответственности за достижение поставленных целей (при коллективной ответственности наступает полная безответственность). Отвечать за эффективность предоставления конкретной бюджетной услуги должен только один исполнительный орган и только он должен заниматься организацией ее оказания. Распространяя это на всю структуру Администрации, следует говорить о необходимости четкого разграничения функций по оказанию бюджетных услуг между исполнительными органами города. Должно выполняться правило — «одна услуга — один орган».

Во-вторых, механизм персональной ответственности может действовать только тогда, когда четко определен сам предмет ответственности. При ответственности за эффективность оказания той или иной бюджетной услуги это означает необходимость подробного описания того, что следует понимать под каждой из муниципальных услуг, оказываемых городом. Только в этом случае становится очевидным за эффективность какой деятельности отвечает исполнительный орган. Только в этом случае жители города могут оценить ту или иную услугу, предоставляемую им городом.

Фактически, речь идет о том, что для полноценного внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, необходимо провести следующие работы (рис. 2).

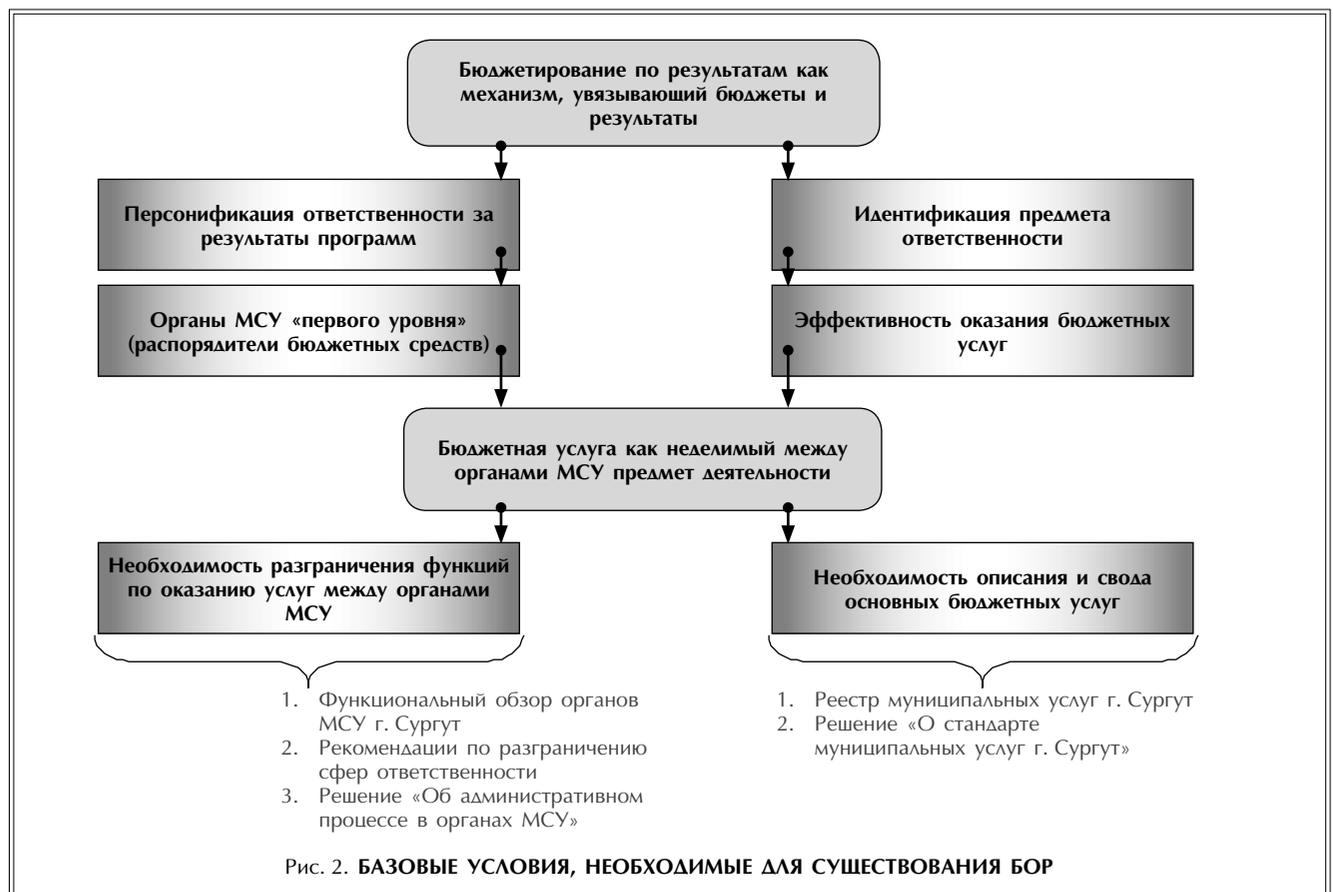


Рис. 2. БАЗОВЫЕ УСЛОВИЯ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СУЩЕСТВОВАНИЯ БОР

♦ Распределить муниципальные услуги и функции по их оказанию между исполнительными органами города. Данную работу предполагается осуществить с помощью *функционального обзора деятельности исполнительных органов*. В рамках функционального обзора должно быть выявлено: функции по оказанию каких услуг (и какие функции) каждый исполнительный орган осуществляет в настоящий момент. После этого станет возможным определение того, какие функции должны быть перераспределены между органами и в каких направлениях.

♦ Определить перечень всех прямых и сервисных бюджетных услуг, за предоставление которых отвечает Администрация города, и описать эти услуги. Их описание должно найти свое отражение в *реестре муниципальных услуг г. Сургута*. Реестр может существовать как нормативно-правовой акт г. Сургута и изменяться по мере необходимости.

Следующим шагом по направлению описания муниципальных услуг должна стать стандартизация отдельных услуг. Стандарт бюджетной услуги помимо ее непосредственного описания предполагает установление количественных и качественных характеристик оказания услуги. Стандартизация, как правило, применяется в отношении услуг, уровень оказания которых гарантируется всем потенциальным потребителям и в отношении которых есть определенность относительно того, каким должен быть этот гарантированный уровень. Эффективность оказания стандартизированных услуг, в свою очередь, измеряется по понятной формуле — количество оказанных услуг определенной стандарта в расчете на один рубль затрат.

Нормативно закрепить институт стандарта муниципальной услуги предполагается посредством решения Городской Думы «Об утверждении положения «О стандарте муниципальных услуг в г. Сургуте».

А. В. Толкачев

(Администрация г. Ростова-на-Дону)

О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА РОСТОВА-НА-ДОНУ ДО 2010 ГОДА

Стратегический план социально-экономического развития города Ростова-на-Дону на период до 2010 г. разработан совместно Администрацией города и Северо-Кавказским институтом экономики и социальных проблем при Ростовском государственном университете.

В процессе разработки нами применялись универсальные инструменты и методы стратегического планирования, например, такие как опрос населения и глубокое социологическое исследование полученных результатов и SWOT-анализ. Ростов-на-Дону не является городом-пионером в этой работе; рекомендациями и технологиями Ресурсного центра при Леонтьевском центре, наработанным опытом наших коллег из Санкт-Петербурга и других городов мы, конечно, пользовались.

Вместе с тем, с самого начала ставилась задача уйти от компиляций и повторов, создать документ, отвечающий научно-практическим критериям и задачам, отражающий потребности и возможности южной столицы Российской Федерации, учесть все без исключения индивидуальные характеристики города. Принцип публичности и открытости при разработке мы ставили во главу угла, учитывали замечания и пожелания представителей всех групп городского сообщества, что обеспечило утверждение Плана городской Думой в декабре 2004 г. (после напряженной работы в каждой депутатской группе по отраслевым направлениям).

Главная цель разработанного Стратегического плана — обеспечение устойчивого сбалансированного развития городской социально-территориальной общности, роста качества и уровня жизни ростовчан на основе модернизации хозяйственной и поселенческой среды. Насколько это удастся, станет более-менее ясно при подведении итогов социально-экономического развития города за текущий год, первый год реализации Стратегического плана.

Стратегия развития города базируется на самостоятельном определении местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде. Что это означает? В первую очередь то, что

она — стратегия — строится на основе потребностей горожан, анализом которых и начинается Стратегический план развития города Ростова-на-Дону. Стратегия развития Ростова-на-Дону задает приоритет, даже диктует параметров социальной развитости, обеспеченности населения комплексом необходимых условий для безопасной и комфортной жизнедеятельности. Задаваемые экономические критерии и характеристики определяются исходя из необходимости достижения соответствующих социальных параметров.

Ростовчан заботят низкие пенсии и заработная плата, качество и стоимость коммунальных услуг, состояние медицинской сферы, неблагоприятная экологическая ситуация. Отсюда вытекает **первостепенная составляющая девиза Стратегического плана города: населению — социальный комфорт, достаток и экологическую безопасность.**

Казалось бы, формулируемые проблемы, цели и задачи в целом характерны для всех городов. В нашем плане общие, универсальные критерии развития сочетаются с предметными характеристиками Ростова-на-Дону, как в срезе ситуации, так и в определении потребностей и перспектив города.

Для Ростова-на-Дону характерны стабильное социально-экономическое положение, высокий научно-образовательный потенциал и емкий потребительский рынок, наличие неосвоенных территорий для застройки новым жильем, развитый промышленный сектор, особенно в машиностроительной и перерабатывающей отраслях и сложившаяся финансово-страховая инфраструктура.

Однако имеются очевидные проблемы, требующие системного подхода в организации их решения. Так, например, безработица в городе в основном обусловлена потерей функциональной квалификации рабочей силы, и для нас особенно важно преодолеть структурный дисбаланс спроса и предложения на рынке труда. Известный рост заработной платы последних лет пока не решил проблемы серьезной дифференциации стоимости рабочей силы по отраслям экономики. При всей неоднозначности расхожего постулата о социальной ответственности бизнеса не снимается необходимость

изыскания дополнительных источников финансирования адресной социальной помощи, в том числе непосредственно на предприятия.

Еще понятнее и прозрачнее насущные задачи в организации и ведении городского хозяйства, сложившиеся к сегодняшнему дню как реалии Ростова-на-Дону. Это — необходимость санации существующих трубопроводов, реконструкция общегородских канализационных очистных сооружений и генерального коллектора, а в перспективе — организация второго водозабора, поскольку ресурс имеющегося ограничивается 20-ю годами.

Стоит коротко отметить, что сегодня реализуется совместный проект с Евразийским водным партнерством, основанный на акционировании ростовского водоканала со 100%-ным владением городом. Проект предусматривает солидные (свыше 1 млрд руб.) инвестиции для ввода трех крупных магистральных водоводов и реконструкции 11 имеющихся объектов. Треть этих средств уже освоена.

Не менее актуальны и другие задачи. Это — расширение применения автономных систем энергообеспечения, с использованием альтернативных источников, строительство транспортных развязок в черте города и объездных магистралей. Смещение акцента на качество оказываемых услуг в социальной сфере. Комплексное благоустройство и озеленение города.

По всем участкам городского хозяйства в Стратегическом плане обозначены принципиальные задачи, очерчены механизмы их решения.

Еще одна составляющая **девиза** Стратегического плана развития города обязывает нас **обеспечивать бизнесу благоприятный правовой и инвестиционный климат**. Несмотря на традиционно сложившееся представление о Ростове как торговом городе (во многом оправданное), экономика Ростова-на-Дону главным образом базируется на промышленности, в основном на пищевой и перерабатывающей отраслях, а также на машиностроении. Вместе с тем, в городе представлены и другие отрасли, всем оказывается поддержка, хотя задача полной самообеспеченности не ставится. Мы готовы работать в едином экономическом пространстве. Месторасположение Ростова благоприятствует этому; город был и остается крупнейшим транспортным узлом на Северном Кавказе. Развитие финансово-кредитной системы также свидетельствует о привлекательности Ростова как **бизнес-коммуникатора Юга России**, что определено как **бренд города**. (Наряду с тем, что Ростов-на-Дону является культурной столицей многонационального региона).

В глобальном понимании, главный экономический вопрос на сегодняшний день звучит так: может ли экономика Ростова сделать рывок и добиться удвоения валового внутреннего продукта в течение 5–6 лет и если да, то за счет каких ресурсов?

Экономика Ростова сможет отвечать на вызовы времени, если город обеспечит высокое качество обустройства территории как сферы жизнедеятельности общества и сумеет быстро подготовить ротацию квалифицированных рабочих кадров и специалистов, экономически востребованных всеми отраслями.

Это потребует большей мобильности рабочей силы (межотраслевой, межпрофессиональной, межрегиональной), что может быть обеспечено, наряду с соблюдением общественной безопасности, прежде всего, за счет решения проблемы доступности жилья.

Отсюда — ключевая роль жилищного строительства как движущего начала и определяющего фактора развития всей экономики. В этой части в стратегии го-

рода обозначена четкая задача формирования нормы рынка жилья: стоимость его должна соответствовать покупательной способности населения. Особая роль в решении жилищной проблемы в городе отводится ипотеке — на сегодняшний день, пожалуй, самому эффективному механизму решения этой задачи.

Наращивание жилищного строительства и в целом территориальное развитие города существенно лимитировано состоянием городской инженерной инфраструктуры (ее износ уже превышает уровень 60%) и дорожной сети (при нормативе в 2,4 км/км² на городской территории сегодня в наличии имеется 900 метров/км² дорог).

Экологическая безопасность требует постоянных усилий по снижению загрязнения городской среды и сохранности «зеленого пояса» города. Проведенный в ходе разработки стратегии мониторинг шумового загрязнения дал основание сделать вывод о безотлагательной задаче озеленения города, с заданными индикаторами и способами достижения. Действенная целевая программа развития зеленого хозяйства города и последовательность в решении правовых и экономических вопросов создания, эксплуатации и охраны растительного мира — залог и условие реализации данной задачи.

Программно-целевой метод развития городского хозяйства в Ростове-на-Дону применяется уже достаточно долго и постоянно. Это дало осязаемые результаты в сфере городского транспорта, в осуществлении вывоза и утилизации твердых бытовых отходов, в развитии физкультурного и спортивно-оздоровительного движения в городе. В целом, действующие муниципальные целевые программы охватывают широкий спектр городских проблем, требующих приоритетного решения и первоочередного финансирования. Однако значительная часть программных мероприятий носит текущий, повседневный характер, недостаточно отражает стратегические цели развития города на ближайшую перспективу. В городе идет корректировка действующих и утверждение новых целевых программ развития на период до 2010 г., их согласование с основными положениями Стратегического плана и Генерального плана Ростова-на-Дону, работа над которым также находится в завершающей стадии.

Разработка стратегии города явилась нашим ответом на вызов времени. Возрастающая скорость происходящих перемен в экономике и обществе, ужесточение конкуренции городов в привлечении инвестиций обязывают переходить от традиционного планирования к стратегическому. Представляется оправданной аналогия: город сопоставим с неким предприятием, обслуживающим потребителей (в нашем случае — население и бизнес) и конкурирующим за этих потребителей с другими городами. То есть, многие технологии управления органично переносятся из бизнеса в общественный сектор.

Таким образом, приоритетными направлениями стратегии развития города являются:

1. Рост строительства доступного жилья и реконструкция центральной части города, с полным высвобождением ее от промышленных предприятий. Одновременно ставится задача сохранения уникального историко-архитектурного облика центральной части города, в связи с чем в настоящее время объявлен мораторий на строительство, до разработки перспективного плана застройки.

2. Внедрение новых систем энергоснабжения и водопроводно-канализационного хозяйства, ресурсосберегающих технологий.

3. Смещение акцента на **качество** оказываемых услуг в социальной сфере.

4. Систематизация профессиональной подготовки кадров для экономики города.

5. Обеспечение общественной и техногенной безопасности, формирование благоприятной окружающей среды.

Следует иметь в виду, что Стратегический план является мобильным и развивающимся документом. Помимо обеспечения реализации стратегии города, при необходимости в план будут вноситься дополнения и корректировки — это тоже общее правило для городов-стратегов. **Успешный город успешных людей — таким мы видим Ростов-на-Дону в 2010 году и на долгие годы вперед.**

Н. М. Шодорова

(Администрация г. Улан-Удэ)

СТРАТЕГИРОВАНИЕ КАК НОВЫЙ ЭЛЕМЕНТ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРОДА

Необходимость внедрения стратегического мышления в систему управления развитием города обусловлена самой жизнью. Качественный скачок в развитии города возможен лишь при консолидации усилий всех заинтересованных сторон — общественности, бизнес-сообщества, науки, федеральных, республиканских и муниципальных структур. Мы позиционируем стратегию как договор общественного согласия, задающий основные принципы и приоритеты нашей жизни на много лет вперед.

Таким образом, мы выстраиваем открытый и честный диалог со всеми, кто не равнодушен к судьбе нашего города, кто связывает с его судьбой свою судьбу, кто готов присоединиться к этой непростой и очень важной для нас всех работе.

Цель создания Стратегии города — устойчивое социальное, экономическое и экологическое развитие, обеспечение достойного уровня и качества жизни населения. Стратегический подход — это современный метод модернизации муниципального управления, с помощью которого можно эффективно распределять ресурсы и решать сложные проблемы. Поэтому суперцелью проекта является создание устойчивого и эффективного механизма принятия и реализации стратегических решений.

Хочу остановиться на ряде принципиальных моментов, которые легли в основу всей нашей работы и наших подходов к разработке стратегии.

1. Ориентация на человека. Развитие не является самоцелью. Потребность в развитии, его интенсивность определяют и задают люди. И управление развитием — очень тонкий и непростой механизм, направленный не только и не столько на прирост материальных благ, сколько на качественные изменения в сознании людей, в их восприятии окружающего, изменения стереотипов, ценностных ориентаций, в результате чего предлагаемые изменения в нашей жизни «оестествляются», т. е. приживаются, становятся естественными. В любом случае, все, что делается — делается людьми и для людей. Поэтому Человек становится основой развития, его субъектом и объектом одновременно.

2. Соблюдение баланса «Наука–Бизнес–Общественность–Администрация». Гармоничное, устойчивое развитие города возможно лишь там, где оно осуществляется на основе принципов демократии и понимания того, что город — есть определенного рода корпорация различных субъектов — Общественности, Бизнеса, Науки и Властных структур. Наша задача осуществить качественный переход от принципов «корпоративного лоббизма» к корпоративно-демократическим принципам развития города как системы. Главное условие для этого состоит в том, чтобы уровень согласования был поднят на значительно более высокую

ступень, а корпоративный интерес был встроен в систему таким образом, чтобы способствовать, а не препятствовать формированию и реализации общих интересов. И именно на стыке корпоративных интересов при условии демократических процедур их согласования должны появляться стратегические документы, определяющие развитие города на много лет вперед. А поскольку процесс стратегирования (т. е. стратегического управления развитием) — постоянен, то представителям основных корпоративных интересов необходимо осуществить интеграцию в этот процесс со своими специфическими функциями.

Так, разработка эффективных проектов невозможна без использования научных подходов, без соответствующего анализа, выстраивания методологии деятельности. Задача науки в системе стратегирования, на наш взгляд, — дать проектам «крылья», позволяющие заглянуть за горизонт обыденности.

В то же время, средства на реализацию проекта — это средства бизнеса. И именно бизнесу решать, какие проекты действительно могут дать реальный экономический эффект. Поэтому проектный подход к стратегическим документам — это основа их дальнейшей реализации.

Общественность также играет ключевую роль в процессе стратегирования. Ведь задача общественных организаций — представителей общественных интересов — следить за тем, чтобы сохранялось самое главное — человекоориентированный подход при принятии решений.

Администрация в этом процессе играет важную координирующую функцию.

Одной из самых важных задач органов местного самоуправления становится вовлечение в этот процесс как можно большего числа людей, способных взять на себя ответственность по разработке и реализации проектов развития. Мировой, да и российский опыт показывает, что таких людей не бывает много. Только единицы могут предложить проекты действительно «прорывные». Чуть больше тех, кто способен включиться в процесс реализации этих проектов. Главное здесь, чтобы принципы стратегического управления и стратегического мышления прижились в нашем обществе, стали естественными для нас. Тогда естественным станет и процесс взаимодействия между учеными, чиновниками, бизнесменами по разработке и реализации важных для всех нас проектов.

3. Незамкнутость Стратегии на ограниченном пространстве. Вопрос, который мы постоянно себе задаем, и который постоянно звучал на встречах во время стратегической недели, семинаров и тренингов: за счет чего наш город сможет осуществить реальный экономический рост, повысить качество жизни людей, за счет какого ресурса, предприятия, отрасли?

Так вот, вывод, к которому мы пришли, который сделан на основе большого практического опыта, накопленного разными странами за многие годы — о серьезном экономическом развитии можно говорить только тогда, когда на нашей территории будут выстроены (или выделены уже имеющиеся) деловые и организационные связи с процессами, имеющими глобальное (мировое), или хотя бы макрорегиональное значение.

Насколько глубоко и качественно мы сможем оценить, к каким процессам можно «подключить» нашу территорию, увидим ли мы вообще эти процессы — это вопрос компетенций. И это серьезный вызов всем нам, поскольку в противном случае, мы с Вами будем продолжать вариться в собственном соку, и ощутим, в скором времени, все издержки процесса глобализации.

Ясно одно, прежде всего, искать надо не там, где это кажется важным и полезным для нас, а там, где это

важно для всего мира, для больших регионов. А уже потом делать анализ, что мы имеем, для того, чтобы стать составной частью этой «важности», какие разрывы у нас наблюдаются, не позволяющие подключиться к основным течениям, благодаря которым развивается мировая экономика. И что нужно сделать, чтобы преодолеть эти разрывы. Вот здесь и рождается «Большая стратегия» — т. е. становится явным тот основной элемент, с помощью которого будут вытягиваться на более высокие уровни все сферы жизнедеятельности.

«Стратегическая матрица». Для более четкого понимания механизма формирования Стратегии как документа мы рассматриваем ее структуру в виде некоей матрицы, в которой в столбцах находятся этапы разработки, а в строках — уровни, которые охвачены тем или иным этапом (рис. 1).



Необходимость соблюдения 1-го и 2-го принципов предопределила этапы Стратегии.

Процесс разработки Стратегического плана развития города мы разбили на 3 основных этапа.

1. Концептуальный: самоопределение горожан, формирование согласованного видения будущего нашего города, и на основе этого расстановка акцентов, формулировка основных направлений развития.

2. Программный: по каждому выбранному направлению разработка пакета стратегических программ.

3. Проектный: по каждой разработанной программе определить перечень конкретных проектов, которые будут формироваться совместно с бизнесом, наукой и общественностью, и приступить к их разработке и реализации.

Понимание необходимости учета 3-го принципа предопределило необходимость рассмотрения содержательных уровней Стратегии:

Первый уровень: стратегия Улан-Удэ как территории, имеющей определенные правовые границы (МО — городской округ). Здесь работа строится в плоскости правовых полномочий органов МСУ. И отсюда вытекает необходимость общественного обсуждения процесса разработки Стратегии. В этом плане мы многое уже наработали — провели встречи и т. п. и выделили направления, по которым можно обсуждать с каких проектов нужно начинать совершенствовать наш город как среду обитания горожан и гостей города.

Второй уровень: стратегия развития Улан-Удэ в контексте развития региона (в территориальном опять же понимании этого термина) — какие виды деятельности концентрируются в Улан-Удэ, с какими еще территориями город взаимодействует благодаря связям, возникающим в процессе этой деятельности. Какая выстраивается конфигурация этой деятельности, какие в ней есть объекты, какие «крутятся» ресурсы, какие собственные ресурсы города туда уже вовлечены, а какие можно и нужно вовлечь и т. д. То есть Улан-Удэ в контексте геоэкономических региональных связей,

которые и должны дать толчок для дальнейшего развития.

И, наконец, третий уровень: стратегия развития неких видов деятельности, которые позволят Улан-Удэ включиться в общемировые глобальные (или хотя бы макрорегиональные) процессы развития, в процессы глобального регионообразования. Причем здесь под регионом понимается уже не территория, как таковая, а связи, которые возникают и действуют между различными субъектами и образуют особую конфигурацию в мировом пространстве, независимо от территориальной удаленности и правовой принадлежности.

В итоге систему стратегических документов можно представить в виде следующих составляющих, каждая из которых содержит в себе три качественных уровня проработки:

1. Концептуальные основы разработки Стратегического плана развития города.
2. Стратегические направления развития города.
3. Стратегические программы (в рамках выбранных направлений).
4. Стратегические проекты (в рамках принятых программ).
5. Муниципальные целевые программы (как среднесрочный срез стратегических проектов).
6. Текущий план развития города (как объединение мероприятий муниципальной целевых программ за текущий период).

Система вовлечения общественности в процесс стратегирования. Необходимо понимать, что сколь бы удачной или неудачной была предложенная структура стратегических документов, в конечном счете, все зависит от людей, которые эти документы будут разрабатывать и затем внедрять в практику.

Поэтому у нашей стратегической матрицы появляется еще и третье измерение — субъектное.

Задача Администрации города — создать такие условия, при которых каждый должен иметь возможность принять участие в разработке стратегии раз-

вития нашего города в том качестве и в той степени, в какой ему это необходимо.

Решить ее, мы предлагаем с помощью следующего механизма.

«Общественная пирамида». 1-й уровень. Уровень информационного обмена. Население города получает возможность высказать свои предпочтения и опасения. Администрация города получает необходимую информацию для принятия решений, для выстраивания последующих шагов и после соответствующего информационного освещения вновь сверяет это с населением.

Этот уровень является базовым, поскольку именно здесь широкие слои населения получают основную информацию о происходящих процессах, здесь выстраиваются отношения доверия и взаимопонимания между Администрацией и населением, здесь население города получает первый опыт участия в процессе принятия стратегических решений (на уровне участия в общественных слушаниях, в социологических опросах и т. д.).

Система обратной связи с населением города: газета «Город», сайт www.gorod-strateg.ru, Секретариат стратегического планирования при Администрации города, общественные акции («Стратегическая неделя»), конкурс «Улан-Удэ — город будущего» и т. д.).

2-й уровень. Уровень вовлечения. Позволяет представителям интересов различных групп (общественных, научных, бизнеса и т. д.), тем, кто увидел свой интерес в реализуемом процессе, оценил его возможности, принять участие непосредственно в разработке стратегических документов.

Это может осуществляться через специально организуемые для этих целей мероприятия (проведенный на Байкале проектный семинар, куда приглашались наиболее активные участники акций первого уровня, стратегическая игра по вопросам развития туризма), а также возможность выхода на Администрацию с индивидуальными и групповыми проектами стратегических документов.

3-й уровень. Экспертный уровень. Необходимость соблюдения баланса интересов Общественности, Науки, Бизнеса и Власти предопределяет необходимость создания структур, в функции которых входит экспертиза разрабатываемых специалистами и представителями различных городских групп, населением стратегических документов.

Мы предлагаем решить эту задачу с помощью Экспертных Советов. Это Экспертный Совет от Науки, Экспертный Совет от Бизнеса, от Общественности и от Администрации города. Число членов Совета будет определяться числом выбранных направлений развития.

В результате проведенной работы сформировано пять стратегических направлений:

1. Рост экономического потенциала.
2. Культурная политика и духовная среда.
3. Социальные условия жизни горожан.
4. Развитие общественных инициатив и МСУ.
5. Развитие городской инфраструктуры.

Работа в Советах будет выстраиваться как по представительству групп, так и по представительству интересов в том или ином направлении. Такой опыт успешно применяется Администрацией Екатеринбурга. В то же время мы посчитали необходимым добавить сюда 5-й Экспертный Совет, который привязан не к конкретным направлениям, а к ценностям ориентирам, которые должны учитываться при разработке любого вида стратегического документа любого уровня.

К этим ориентирам мы отнесли:

1. «Человек — главный субъект развития и главный ресурс XXI века».
2. Устойчивое развитие (экологический фактор).
3. Безопасное развитие (социальный, криминогенный, техногенный и проч. факторы).
4. Открытое информационное пространство.
5. Ориентир в развитии на макропроцессы и глобализацию.

Координировать весь процесс разработки стратегических документов будут соответствующие руководители от Администрации города.

4-й уровень — уровень общественного обсуждения, наблюдения и контроля за ходом исполнения утвержденных стратегических документов.

Он объединяет все предыдущие уровни, вовлекая в процесс рассмотрения и утверждения стратегических документов, как широкую общественность, так и высокопрофессиональных экспертов. А также предоставляет механизмы, с помощью которых население города может получать информацию и высказывать свои отзывы и предложения по поводу уже принятых и действующих проектов.

Для придания логической завершенности предлагаемой системы вовлечения общественности мы намерены организовать работу Общественного Совета.

Прототип этого органа мы создали в 2004 г., когда утверждали проекты муниципальных целевых программ. В Программный Совет у нас входят руководители Администрации города, все без исключения депутаты городского совета, члены Инвестиционного Совета (рабочего органа Администрации, который занимается первичной экспертизой предлагаемых проектов целевых программ), разработчики целевых программ, а также все жители города, которые пожелают участвовать в обсуждении интересующего их вопроса. Опыт работы Программного Совета показал его действенность и эффективность. Поэтому мы намерены при рассмотрении проектов уже стратегических документов придать ему статус Общественного, усилив информационную работу среди населения.

На сегодняшний день мы можем с уверенностью сказать, что провели большую работу по вовлечению населения в процесс обсуждения стратегии развития города. Нам удалось создать активно действующие рабочие группы от общественных организаций, бизнес-общества и науки, которые, откликнувшись на наш призыв, стали нашими партнерами по разработке Стратегии.

Всю работу с общественностью мы строили в тесном взаимодействии с нашими учеными-социологами, которые помогли нам провести качественный анализ полученных данных, структурировать предложения, поступившие в ходе проведения акций и в индивидуальном порядке. Мы также совместно провели работу по выявлению основных предпочтений и наиболее типичных стереотипов среди населения.

Свою работу мы проводили в тесном партнерстве с передовыми российскими технологиями в области стратегического развития — практиками, учеными, методологами — это Администрации Екатеринбурга, Новосибирска, которым одним из немногих в России удалось не только разработать, но и эффективно реализовывать Стратегический план; это Институт «Евроград» (Санкт-Петербург), являющийся одним из признанных в научной среде авторитетов в области стратегического планирования; это «Леонтьевский центр» (Санкт-Петербург) и организованный им Клуб городов и регионов-стратегов, в который мы вместе

с Республикой вошли в октябре 2004 г.; это Совет по национальной конкурентоспособности при Правительстве РФ; это Школа культурной политики П.Г. Щедровицкого.

Несмотря на такое тесное партнерство с самыми разными учеными и практиками, мы вынуждены констатировать — общего «рецепта», по которому можно разработать качественную стратегию города (имеется в виду такую, которую в последующем можно будет реализовать на практике), просто не существует. Каждый город, каждый регион идет своим путем исходя из конкретных экономических, геополитических, культурологических предпосылок, которыми он обладает.

А. Л. Абрамов

(Дальневосточный центр экономического развития)

Б. С. Жихаревич

(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

ОБЗОР РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ

Весной 2005 г. Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» (www.citystrategy.leontief.net), Дальневосточный центр экономического развития (www.FEEDcenter.org), и Дирекция «Межрегиональной ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Дальний Восток и Забайкалье» (www.assoc.fareast.ru/fe.nsf/pages/assocustav.htm) в рамках проекта, профинансированного **Московским общественным научным фондом** (<http://www.mpsf.org>) провели обзор развития стратегического планирования на Дальнем Востоке России на муниципальном уровне¹.

Муниципальным образованиям (МО) Дальневосточного округа было предложено ответить на вопросы о содержании стратегического документа, процессе его разработки и характере использования, ходе реализации стратегических планов, причинах, препятствующих разработке стратегии и др. Анкеты были разосланы во все МО Дальневосточного округа (около 200 анкет). Откликнулись 26 МО. Среди них 13 муниципальных районов (МР) — Нерюнгринский, Мирнинский, Советско-Гаванский, Ванинский, Черниговский, Облученский, Ленинский, Красноармейский, Яковлевский, Ягоднинский, Биробиджанский, Октябрьский и Хасынский; 11 городских округов (ГО) — Хабаровск, Магадан, Уссурийск, Южно-Сахалинск, Находка, Свободный, Арсеньев, Спасск-Дальний, Тында, Зея, Дальнереченск; 2 ЗАТО — Фокино и Большой Камень. В выборке представлены все субъекты федерации Дальнего Востока, кроме Камчатки и Чукотки. По опыту предыдущих обследований подобного рода можно предположить, что отвечают на анкету наиболее продвинутое МО и среди не ответивших процент МО, занимающихся стратегическим планированием, не велик.

Наличие документов планирования. Из 14 МО, представивших информацию об уже разработанных в 2002–2004 гг. и действующих документах по стратегическому планированию, пять имеют «Стратегию социально-экономического развития», восемь — «Программу экономического и социального развития». В ЗАТО Большой Камень имеется «Концепция социально-экономического развития».

И в то же время мы выработали для себя золотое правило стратегирования: Стратегия считается эффективной и успешной там, где она реализуется. А реализуемой она становится только при условии соучастия в процессе ее разработки представителей всех групп — Общественности, Бизнес-сообщества, Науки и Властных структур.

Именно поэтому в основу своей работы мы заложили те принципы, о которых было сказано в начале доклада. И именно поэтому мы намерены твердо держать курс на установление тесного взаимодействия, отношений партнерства со всеми, кто неравнодушен к судьбе нашего города.

По срокам действия документы заметно различаются. Стратегии рассчитаны как правило на 5–7 лет, программы — на 2–4 года. Хотя полной корреляции между названием и сроком действия нет: встречаются стратегии, рассчитанные на один год и программы на 6–7 лет.

В ряде МО разработка документов планирования на момент опроса находилась в активной фазе. Это Хабаровск, Зея, Фокино, Ванинский и Красноармейский районы и др.

В целом по выборке имеют или разрабатывают документ, обладающий признаками стратегического плана, не более 20 МО. Если предположить, что большинство МО, не ответивших на анкету, планированием не занимается, то долю МО, охваченных стратегическим планированием в Дальневосточном округе можно оценить в 10%.

Основное содержание документов планирования. Содержание документов планирования охарактеризовано в анкетах только в той степени, в какой оно отражается в формулировках миссии и основных целей развития. Целевые установки, заложенные в документы планирования, в основном однотипны и связаны с решением следующих задач:

- ♦ Благополучие населения (борьба с бедностью, повышение уровня доходов, борьба с безработицей...);
- ♦ Социальная инфраструктура (ее сохранение и развитие, снижение социальной напряженности, формирование благоприятного социального климата, удовлетворение потребностей населения в услугах народного образования, культуры, спорта);
- ♦ Вопросы производства (укрепление/создание/развитие многопрофильного производства, повышение эффективности производства, увеличение объемов производства);
- ♦ Экономический потенциал территории (его сохранение и развитие, устойчивый экономический рост);
- ♦ Доходы бюджета МО (рост собственных доходов, эффективное использование бюджетных средств, повышение эффективности деятельности органов власти и управления муниципального образования);

¹ Более подробная информация по данному исследованию размещена на сайте «Стратегическое планирование в городах и регионах России» (<http://citystrategy.leontief.ru>). В обработке анкет принимала участие А.Г. Юшкевич.

- ♦ Инвестиционный и предпринимательский климат (его улучшение);

- ♦ Интеграция в мировую экономику.

Представители МО, в которых программа стратегического развития находится в процессе разработки, лучше формулируют стратегические направления развития. В этой группе, почти в каждой анкете кроме стандартных целей (повышение благосостояния населения, создание социально-экономических условий для развития территорий, рост собственных доходов бюджета, интеграция в мировую экономику) были отмечены дополнительные, индивидуальные для каждого отдельно взятого МО. Кроме того, здесь более или менее четко сформулирована миссия или девиз муниципального образования.

Технология стратегического планирования. Отвечая на вопрос «Какие элементы технологии стратегического планирования использовались (используются) при разработке документа (документов), фактически определяющих стратегию развития МО (города)?», респонденты чаще других указывали на «Обоснование главной цели развития и стратегических направлений» и «Формирование системы задач и мер» (16 МО из 26). Следующие элементы имеют меньшую популярность, но все же 8–10 МО из 26 использовали при разработке документов по стратегическому планированию «Анализ конкурентных позиций», «Формулирование сценариев», «Определение миссии», «Подготовку частных стратегий, программ и проектов», «Обсуждение с участием населения».

«SWOT-анализ» проводился в шести МО, а такие элементы, как «Создание организационных структур для мониторинга и реализации» и «Выявление и вовлечение стейкхолдеров в процесс стратегического планирования», применялись лишь в 4 и 3 МО, соответственно.

Частота использования отдельных элементов технологии отражена на диаграмме (рис. 1). Видно, что очень редко в разработку Стратегии вовлекаются стейкхолдеры, редко проводятся обсуждения с населением и используется SWOT-анализ. Это существенно снижает качество разрабатываемых документов.

Стратегическое планирование в системе управления. О полезности разработки документов стратегического

планирования и характере его использования можно судить по ответу на вопрос «Если документ уже принят, то как он используется в процессе управления?» Ответы на этот вопрос по тем 14-ти МО, где уже завершена разработка, распределились следующим образом:

Администрация работает в строгом соответствии с приоритетами Стратегии	2
Стратегия учитывается при принятии текущих решений	7
Проекты и программы, предусмотренные Стратегией, реализуются	8
Бюджет формируется с учетом Стратегии	5
Финансирование целевых программ осуществляется в зависимости от их роли и места в Стратегии	5
Стратегия является в основном презентационным документом	1
Стратегия слабо учитывается Администрацией в текущей работе	0

В большинстве случаев Стратегия учитывается при принятии текущих решений, и реализуются проекты и программы, предусмотренные Стратегией. Бюджет формируется с учетом Стратегии и финансирование целевых программ осуществляется в зависимости от их роли и места в Стратегии в 7 из 14 МО.

Организационные предпосылки для реализации стратегических документов формируются редко. Так почти не создается специальных подразделений в администрации МО или иных структур для стратегического планирования и мониторинга реализации Стратегического плана. Тем не менее, в 14 из опрошенных МО проводится мониторинг реализации стратегии.

Только три МО сообщили, что размещают информацию о Стратегии в Интернет:

- ♦ МО г. Южно-Сахалинск — www.yuzhno.sakh.ru
- ♦ Советско-Гаваньский МР — сайт «Малые города России» — www.towns.ru
- ♦ МО г. Арсеньев — www.arsenevmis.ru

Стратегическое планирование на муниципальном уровне может быть полезным инструментом для со-

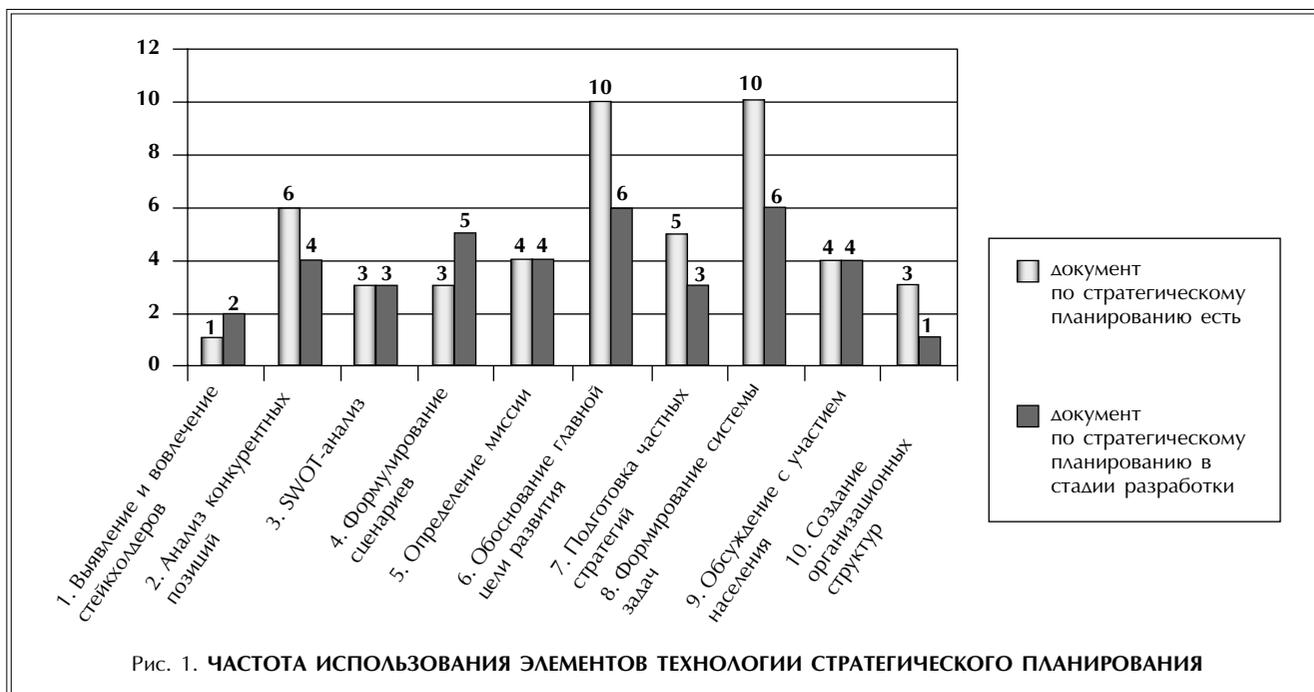
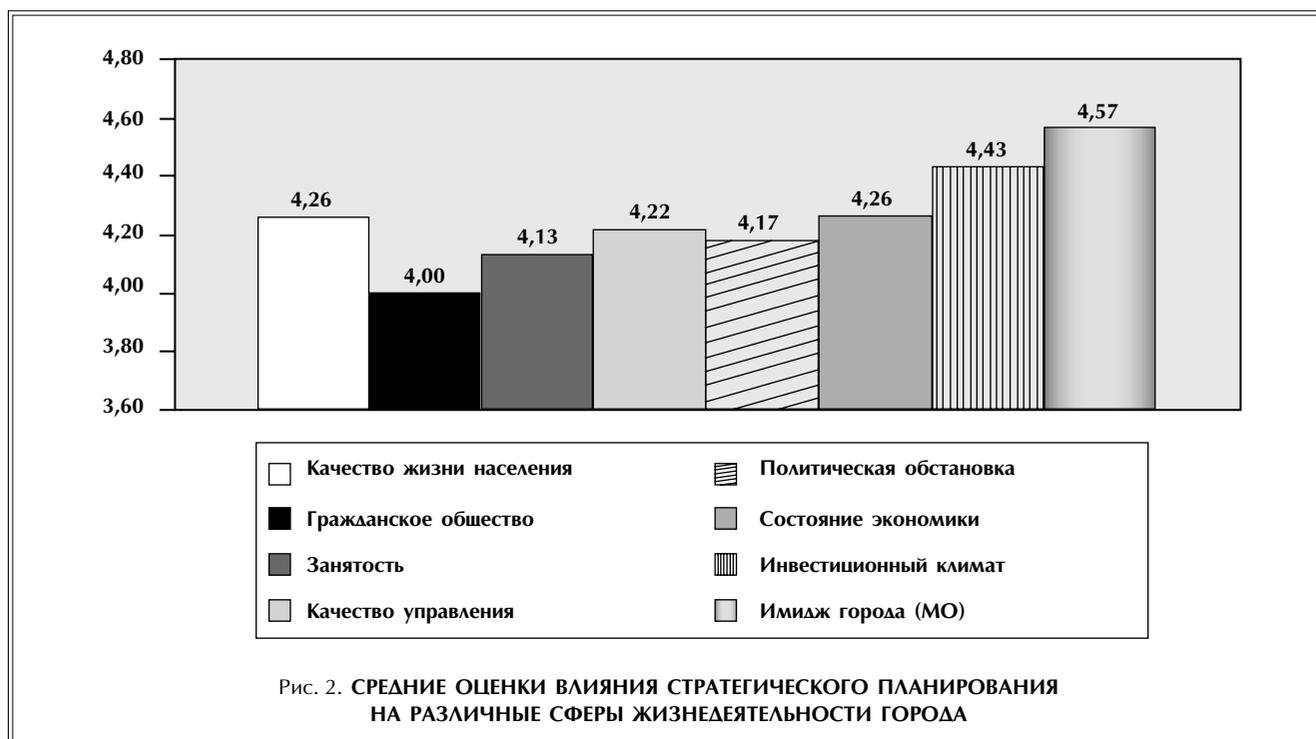


Рис. 1. ЧАСТОТА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ ТЕХНОЛОГИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ



гласования стратегических действий муниципальных и региональных властей. Однако, судя по ответам, в 3-х из 8-ми субъектов федерации, представленных в вопросе Стратегия развития на уровне субъекта просто отсутствует. Так считают представители МО из Амурской и Магаданской областей и Еврейской автономной области. Тем не менее, в 15 анкетах отмечено, что согласование стратегий между уровнями идет «хорошо» (наибольшее число положительных ответов получено из Амурской области, Приморского края и Хабаровского края), а в 6 МО — «формально». По мнению представителей из трех МО (Яковлевский МР, МО г. Дальнереченск и МО «Хасынский район»), работа по стратегическому планированию на уровне субъекта федерации и муниципальных образований никак не согласуется.

Оценка полезности стратегического планирования. На вопрос о влиянии стратегического планирования на различные аспекты жизни в МО, самый распространенный вариант ответа — «скорее положительно» (рис. 2).

Сложности стратегического планирования. Среди причин, которые препятствуют разработке Стратегии, чаще всего указано на отсутствие финансовых ресурсов и надежной информации; не меньшее значение отводится и недостатку методических материалов для стратегического планирования, а также слабости нормативно-правовой базы для стратегического планирования.

Среди типичных ответов на вопрос «Каких нормативных документов федерального уровня Вам не хватает для эффективной деятельности по стратегическому планированию?» следующие:

- ♦ отсутствует установленный Правительством РФ порядок предоставления органам местного самоуправления статистических показателей налоговыми органами, органами федерального казначейства, государственными внебюджетными фондами и хозяйственными обществами, действующими на территории муниципального образования;
- ♦ нет программы обучения и переподготовки специалистов муниципального уровня по вопросу стратегического планирования;

- ♦ наделение привилегиями при реализации Стратегии, утвержденной на региональном уровне, с обеспечением федеральной поддержки;

- ♦ программы экономического и социального развития РФ на долгосрочный период и Программы экономического и социального развития Приморского края;
- ♦ региональной политики, промышленной политики РФ;

- ♦ эффективно действующих программ развития регионов;

- ♦ статья 16 Федерального закона РФ от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривает деятельности по стратегическому планированию;

- ♦ стратегического плана (стратегии) развития Хабаровского края;

- ♦ в части обеспечения оборонных предприятий государственными заказами;

- ♦ специального Закона по стратегическому планированию и механизму его реализации;

- ♦ стабилизация налогового законодательства;

- ♦ законов и подзаконных актов, регламентирующих межбюджетные отношения между субъектом РФ, муниципальным районом и поселениями (в рамках реформы местного самоуправления);

- ♦ методические материалы, нормативно-правовая база.

В целом сравнение результатов анкетирования с аналогичными исследованиями, проводившимися Леонтьевским центром последние годы по общероссийской выборке, позволяет говорить об определенном отставании муниципалитетов Дальнего Востока в освоении технологии стратегического планирования. Однако это отставание быстро преодолевается и динамика, как видно из изучения ситуаций с последними разработками положительна. Качество муниципального стратегического планирования растет. И это очень важно, особенно, на Дальнем Востоке, где без видения стратегической перспективы и без серьезного анализа стратегий зарубежных конкурентов у городов и районов велики шансы скатиться к пассивному и депрессивному сценарию развития.

ОЦЕНКА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТОМ ПО РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА РАЗВИТИЯ

Одним из ключевых требований к проекту по разработке стратегического плана развития муниципального образования является возможность его воспроизведения, так как стратегическое управление обладает цикличностью. Поэтому при закрытии пилотного проекта по разработке стратегического плана необходимо оценить успехи и неудачи проекта, выявить причины неудач и предусмотреть меры, чтобы избежать их при будущих повторениях проекта.

Предлагаемая методика оценки управления проектом по разработке муниципального стратегического плана включает в себя специфичный для подобных проектов перечень критериев и алгоритм оценки. Данная методика проиллюстрирована примером оценки проекта по разработке стратегического плана развития ЗАТО г. Железнодорожск (Красноярский край). Необходимо упомянуть, что объектом оценки в данном случае является именно управление проектом по разработке стратегического плана, а не процесс или технология стратегического планирования.

Так как любой проект нацелен на получение конкретного результата, то имеет смысл выделить в первую очередь группу критериев, характеризующих качество результата. Результат проекта по разработке стратегического плана — соответствующий утвержденный документ, обладающий логичностью, простотой, публичностью, легитимностью, конкретностью, адаптируемостью и контролируемостью. Для оценки соответствия разработанного стратегического плана развития этим требованиям можно применять анкетирование. Руководитель и менеджер проекта, эксперты и граждане могут обозначить на определенной шкале степень соответствия документа каждому из вышеуказанных критериев (0 баллов означает полное несоответствие, а 100 баллов полное соответствие заданному критерию).

Оценка стратегического плана развития ЗАТО г. Железнодорожск производилась, во-первых, директором Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре, д. э. н. Б. С. Жихаревичем, во-вторых, местными экспертами (членами ИРГ и управленческой команды проекта). Эксперты оценивали такие критерии, как логичность, простота, конкретность, адаптируемость и контролируемость. Всеми вышеназванными экспертами было отмечено, что разработанный документ написан простым и понятным языком без злоупотреблений научной терминологией; стратегические направления развития города, мероприятия по решению поставленных задач конкретны, обоснованы и логично вытекают из проведенного анализа и сформулированных целей. Кроме того, стратегическим планом по каждому мероприятию устанавливаются конкретные сроки реализации, ответственные исполнители и источники финансирования. Выделение в документе двух плановых горизонтов, двух сценариев развития, разработка организационной структуры и регламента реализации стратегического плана способствуют высокой степени адаптируемости развития города к возможным изменениям внешней и внутренней среды. Контролируемость выполнения положений документа, по мнению экспертов, обеспечивают наличие системы показателей для мониторинга и оценки результатов реализации мероприятий стратегического плана города и организационной структуры по контро-

лю за реализацией этих мероприятий. Таким образом, каждый из пяти критериев (логичность, простота, конкретность, адаптируемость и контролируемость) получил оценку 100 баллов.

С целью исследования осведомленности горожан Железнодорожска о стратегическом планировании, известности содержания документа, отношении к разработке стратегического плана было опрошено 150 человек, не принимавших участия в разработке. Были представлены все возрастные категории граждан, начиная с 18 лет, различного социального статуса. Результаты анкетирования показали, что большинство опрошенных знает о проекте (60%). Информацией о стратегическом плане интересовались 37% респондентов. 32% респондентов знакомы с текстом стратегического плана развития города. Таким образом, критерий публичности по результатам анкетирования граждан получает оценку 32 балла.

Легитимность стратегического плана означает его поддержку, принятие местным сообществом, что в конечном итоге обеспечивает преимущество приоритетов развития города при смене власти. Анкетирование горожан показало, что разработку стратегического плана поддерживает половина респондентов (52%). Для оценки легитимности разработанного документа проводился также анализ предвыборных агитационных материалов кандидатов на должность главы муниципального образования, предвыборная кампания которых проводилась в декабре 2004 г. — январе 2005 г. В программах всех 13 кандидатов содержались приоритеты развития города, соответствующие направлениям, выделенным в стратегическом плане, имелись ссылки на данный документ. Это свидетельствует, что стратегический план воспринимался кандидатами как документ, поддержанный горожанами. Критерий легитимности получает оценку 76 баллов (среднее арифметическое между 52 и 100 баллами).

Далее рассмотрим традиционные количественные критерии успеха управления проектом: соблюдение сроков проекта и бюджета проекта. Оценка проекта по данным критериям можно проводить как по окончании проекта, так и в ходе его реализации для анализа оперативного управления проектом и регулирования отклонений.

Оценка отклонения сроков реализации всего проекта и его отдельных работ помогает оценить точность планирования видов работ, сроков выполнения работ и их продолжительности. Ниже приведены формулы для расчета отклонений от календарного плана.

Отрицательное значение отклонения срока начала или окончания работы, или продолжительности работы свидетельствует о запаздывании, что могло повлечь за собой перенос времени окончания работы на более поздний срок или сокращение продолжительности данной или последующих работ. Следствием может быть также более поздний срок окончания всего проекта и/или привлечение дополнительных ресурсов (персонала или денежных средств), чтобы устранить запаздывание и выполнить работы в запланированный срок. Положительное значение этого показателя свидетельствует о резерве времени, который использовался на выполнение данной или последующих работ, на реализацию дополнительных меропри-

Отклонение срока начала работы	=	Запланированное время начала работы	-	Фактическое время начала работы
Отклонение срока окончания работы	=	Запланированное время окончания работы	-	Фактическое время окончания работы
Отклонение по продолжительности	=	Плановая продолжительность работы	-	Фактическая продолжительность работы

ятий или устранение запаздываний по предыдущим/последующим работам.

Для выставления оценки по соответствию проекта календарному плану отрицательные отклонения сроков проекта (по модулю) выражаются в процентах от общего количества дней (месяцев) реализации проекта. Затем полученные проценты отнимаются от 100%. Итоговое число составляет количество баллов, присваиваемых проекту, по показателю соответствия проекта календарному графику. Если отклонения положительны или равны нулю, то выставляется оценка 100 баллов. Срок окончания проекта по разработке стратегического плана ЗАТО г. Железнодорожск сдвинулся на 6 месяцев, так как проект по календарному плану был рассчитан примерно на 12 месяцев, а реальная его протяженность составила 18 месяцев. Таким образом, количество баллов, присваиваемых управлению проектом по соблюдению календарного плана, равно:

$$100\% - [|(12 \text{ месяцев} - 18 \text{ месяцев})| / 12 \text{ месяцев}] \times 100\% = 50\%$$

Отклонение по стоимости	=	Плановая стоимость выполненных работ (ПСВР)	-	Фактическая стоимость выполненных работ (ФСВР)
Стоимостное отклонение от календарного плана	=	Плановая стоимость выполненных работ (ПСВР)	-	Фактическая стоимость запланированных работ (ФСВР)

Чтобы оценить проект по критерию соблюдения рамок бюджета, отрицательное отклонение по стоимости (по модулю) выражается в процентах по отношению к общей сумме проекта. Данное число отнимается от 100%, и полученный результат будет соответствовать количеству баллов, выставляемых проекту по этому показателю. При положительном отклонении (экономии) или нулевом значении показателя проекту присваивается оценка 100 баллов. Экономия средств проекта в ЗАТО г. Железнодорожск составила 30% от суммы бюджета проекта. Поэтому проекту выставляется 100 баллов по показателю соблюдения рамок бюджета.

К технологическим критериям можно отнести пригодность выбранной технологии стратегического планирования, уровень обученности и подготовки исполнителей, обеспечение исполнения контрактов, полноту отчетности по проекту. Используемая технология стратегического планирования оценивается для того, чтобы принять решение, применять ли при последующем воспроизведении проекта эту же схему работы, изменить ли какие-то ее части или подобрать новую. Необходимо выявить, насколько полно удалось достичь поставленных результатов проекта при использовании выбранной технологии планирования. Так, например, изначально проект разработки стратегического плана развития ЗАТО г. Железнодорожск включал в себя 12 основных работ. Для достижения цели проекта было принято решение о выполнении еще трех допол-

Для оценки отклонения от бюджета проекта по каждой статье бюджета проводится аудит отклонений фактических затрат от запланированных. Плановые затраты отслеживаются по утвержденному бюджету проекта. Фактические затраты отражаются в текущих (например, ежемесячных) и итоговом финансовых отчетах, подготовленных совместно бухгалтером и менеджером проекта. Ниже приведены формулы для проведения соответствующей оценки. Сопоставление фактических и запланированных сумм по статьям и по срокам осуществления затрат помогает выявить перерасход (отрицательное значение отклонения по стоимости) или экономию (положительное значение отклонения по стоимости) средств проекта, календарные отклонения в расходовании. По результатам анализа делаются выводы о точности календарного планирования расходов, использованных приемах прогнозирования затрат, дается оценка действиям менеджера проекта по использованию резервов или устранению перерасхода.

нительных: проведении общегородской конференции, осуществлении независимой экспертизы черновой версии, проведении согласований с учетом результатов конференции и экспертизы. Таким образом, выбранная технология стратегического планирования была изменена на 20%. Поэтому проект по данному критерию получает оценку 80 баллов.

Оценка уровня обученности исполнителей работ по проекту способствует осознанию того, удалось ли в процессе обучения добиться единого понимания участниками проекта предметной области проекта и процесса работы, какие обучающие (подготовительные) мероприятия для участников проекта проводить в дальнейшем, чтобы обеспечить такое понимание. Проведенные обучающие мероприятия при стратегическом планировании в Железнодорожске способствовали выработке единого взгляда на суть стратегического планирования, информированности участников о целях и ожидаемых результатах проекта, что привело к высокому качеству разработанного документа. Критерий обученности и подготовки исполнителей был оценен экспертами на 100 баллов.

Оценка управления проектом по критерию обеспечения исполнения контрактов направлена на выявление слабых мест в выполнении обязанностей сторон по договорам, связанными в первую очередь с консультационными услугами (привлеченных консультантов или исполнителей из числа местных участников

проекта). В задачи менеджера проекта входит обеспечение полного выполнения обязательств сторон в надлежащий срок. Выявленные проблемные зоны в сфере исполнения контрактов можно устранить в будущем, изменив форму договора, используя более точное календарное планирование или, например, применив другие методы отбора контрагентов. При реализации проекта по разработке стратегического плана развития ЗАТО г. Железнодорожск было заключено 15 контрактов. Из них только по одному возникли проблемы, связанные с исполнением обязательств контрагентом, вследствие чего договор был расторгнут. Один контракт из пятнадцати составляет примерно 7%, поэтому критерий обеспечения исполнения контрактов получает оценку 93 балла.

Важной задачей менеджера проекта является своевременное и полное предоставление отчетности по проекту руководству и донорам проекта. Невысокая оценка управления проектом по данному критерию показывает, что участники не были полностью информированы о процессе реализации проекта, его успехах или проблемах, об игнорировании их интересов. В будущем подобная практика может привести к трудностям при поиске источников финансирования или в организации реализации проектов подобного рода. Критерий полноты отчетности по проекту в Железнодорожске оценивался получателями отчетности: представителями донора проекта (Тихоокеанская северозападная национальная лаборатория, США) и заказчика проекта (администрация и городской Совет ЗАТО г. Железнодорожск). Управленческой командой проекта представлялись ежемесячные и итоговые описательные и финансовые отчеты. Эксперты признали отчетность полной и своевременной, удовлетворяющей поставленным требованиям. Таким образом, данный критерий получил оценку 100 баллов.

В качестве специфических критериев успешности управления проектом по разработке стратегического плана муниципального образования предлагается использовать следующие: наличие активной поддержки проекта со стороны муниципального руководства, обеспечение информационной безопасности и бесконфликтной реализации проекта.

О поддержке проекта и непосредственном участии руководства города свидетельствует личный контроль реализации проекта главой исполнительного или представительного органа местного самоуправления, участие в работе тех структур, членами которых они являются, быстрое согласование и подписание документов, представляемых управленческой командой, помощь управленческой команде в получении необходимой информации или преодолении бюрократических барьеров и т. п. В связи с недостаточной поддержкой проекта муниципальным руководством Железнодорожска, увеличилась продолжительность выполнения трех работ из пятнадцати, что составляет 20%. Управление проектом по данному критерию получает оценку 80 баллов.

Бесспорно, что приближению стратегического плана к идеалу способствует открытость информации и ее полнота. Поэтому в процессе подготовки документа разработчики могут получить сведения, относящиеся к государственной или коммерческой тайне. В случае, если появится необходимость использовать эту информацию в тексте стратегического плана, который является публичным документом, управленческая команда проекта должна обеспечить соответствующие разрешения на ее раскрытие. Критерий обеспечения информационной безопасности при стратегическом

планировании в ЗАТО г. Железнодорожск был оценен экспертами в 100 баллов, так как в процессе реализации проекта не было допущено ни одного факта утечки информации, представляющей коммерческую или государственную тайну. На публикацию разработанного стратегического плана было получено разрешение соответствующего органа после надлежащей проверки.

Критерий обеспечения бесконфликтной реализации проекта важен в связи с тем, что стратегическое планирование является инструментом согласования интересов, имеющихся у тех или иных групп местного сообщества, средством достижения общественного согласия. В процессе разработки документа неизбежно возникают споры, дискуссии, но они не должны приводить к обострению существующих конфликтов или появлению новых. Наоборот, диалог, возникающий при разработке стратегического плана, должен способствовать снятию напряженности в местном сообществе. В процессе разработки стратегического плана развития ЗАТО г. Железнодорожск, конечно же, сталкивались интересы различных организаций, людей, но выбранная тактика обсуждений, согласований помогла выработать документ без конфликтов. Проект способствовал объединению людей. Поэтому эксперты оценили управление проектом по критерию обеспечения бесконфликтного осуществления на 100 баллов.

По совокупности результатов исследований качественных, технологических, специфических критериев и анализа количественных параметров проекта менеджером проекта производится разметка оценочных 100-балльных шкал по каждому из критериев. 0 баллов означает полное несоответствие критерию, 100 баллов, напротив, свидетельствует о полном соответствии критерию. По каждому критерию, который оценивался методом анкетирования или экспертным опросом, вычисляется средний балл. После разметки оценочных шкал производится суммирование баллов по всем критериям. Полученная сумма, выраженная в процентах по отношению к максимально возможному количеству баллов, составляет оценку успешности управления проектом по разработке стратегического плана развития муниципального образования в целом.

Ниже приведена таблица оценки успешности управления проектом по стратегическому планированию в ЗАТО г. Железнодорожск.

Итоговая оценка управления проектом по разработке стратегического плана развития ЗАТО г. Железнодорожск вычислена как средняя арифметическая между оценками по каждому из критериев и составляет 88,18 баллов.

Если показатель оценки управления проектом ниже 50%, то такое управление можно признать слабым. При воспроизведении проекта в будущем надо уделить серьезное внимание организации управленческой работы.

Если на оценочных шкалах соединить отметки сплошной линией, то можно получить профиль управления проектом. «Проваль» линии помогут определить слабые места и предусмотреть меры по их ликвидации при последующих воспроизведениях проекта.

Следует упомянуть, что при оценке управления проектом эксперты и другие респонденты остаются субъективными. Поэтому приведенная методика оценки позволяет получить некое «среднее» мнение об успешности управления проектом.

Предложенный перечень критериев не является закрытым и окончательным. Для каждого оцениваемого проекта можно выделить свои специфические критерии в зависимости от потребностей управленческой

Таблица

**Оценка управления проекта по разработке
стратегического плана развития ЗАТО г. Железногорск**

Наименование критерия	Значение критерия, (%)	Оценка критерия по шкале (%)										
		0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Группа критериев 1. Соответствие стратегического плана развития идеальным характеристикам												
Логичность	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Простота	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Публичность	32	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Легитимность	76	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Конкретность	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Адаптируемость	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Контролируемость	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Группа критериев 2. Количественные критерии												
Соблюдение сроков проекта	50	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Соблюдение рамок бюджета проекта	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Группа критериев 3. Технологические критерии												
Пригодность выбранной технологии стратегического планирования	80	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Уровень обученности и подготовки исполнителей	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Обеспечение исполнения контрактов	93	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Полнота отчетности по проекту	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Группа критериев 4. Специфические критерии												
Наличие активной поддержки проекта со стороны муниципального руководства	80	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Обеспечение информационной безопасности	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Обеспечение бесконфликтной реализации проекта	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Итоговая оценка управления проектом	≈ 88	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100

команды проекта, участников проекта или специфики муниципального образования.

Итоги реализации пилотного проекта по разработке стратегического плана развития муниципального образования и оценки успешности управления этим проектом позволяют сделать выводы о том, какие изменения необходимо внести в применяемую методику стратегического планирования, какие действия муниципального руководства необходимы для увеличения эффективности подобных проектов при их осуществлении в будущем. Поэтому в архив проекта следует

включить материалы по оценке управления пилотного проекта и выводы, сделанные на их основе.

Освоение проектно-ориентированного подхода к управлению на примере реализации пилотного проекта по разработке муниципального стратегического плана развития способствует осознанию руководством города или района того факта, что данная технология обеспечивает эффективность и гибкость управления, повышает контролируемость процессов и дает конкурентное преимущество перед другими муниципальными образованиями.

В. А. Шитинский, Н. В. Романовская, О. Е. Казакевич
(РосНИПИУрбанистики)

ТОБОЛЬСК — СТРАТЕГИЯ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО, НОВЫЕ ПОДХОДЫ

Принятый в декабре 2004 г. новый Градостроительный кодекс Российской Федерации вызвал к себе неоднозначное отношение профессиональных кругов специалистов-градостроителей. С одной стороны, он впервые ввел в правовое поле документацию территориального планирования, закрепив за ней статус правовых актов, признал обязательной составляющей процесса оборота

земли и недвижимости в городах градостроительную документацию по планировке территории.

В то же время кодекс внес много неоправданных изменений в состав и содержание проектной документации, вызванных прежде всего тем, что авторы кодекса, не являясь практиками градостроителями, не приняли во внимание многочисленные предложения со сторо-

ны профессионального сообщества, которые поступали к ним в период разработки кодекса.

Не ставя своей задачей детально разбирать этот документ, хотим обратить внимание на то, что в отличие от прежнего Градостроительного кодекса из состава проектной документации территориального планирования полностью изъята необходимость разработки экономической градообразующей базы развития территории города, без чего невозможно формирование реальных предложений по территориальному планированию. В определенной степени это связано с реалиями сегодняшнего дня, когда само понятие социально-экономического планирования развития области, района, города в том виде, как оно понималось и осуществлялось в прошлые годы, было предано забвению.

И действительно, нам специалистам, сегодня очень сложно не только разработать такой план, который послужил бы основой для определения масштабов развития города, но и просто собрать необходимые исходные данные на предприятиях и в организациях города. А без этих данных невозможно сформировать обоснованные предложения по определению перспективных потребностей города в социальной, инженерно-транспортной инфраструктуре и территории. И здесь на помощь может прийти такой документ, как Стратегический план — признанный в мировой практике стержневой элемент в системе документов, обеспечивающих регулирование развития города.

С учетом требований рыночной экономики и открытого международного конкурентного рынка, Стратегический план является наиболее адекватным инструментом, способным консолидировать усилия Администрации и общественности города в решении проблем занятости населения, технологий и пространства, хорошего качества жизни, чистой окружающей среды.

Наличие Стратегического плана — обязательное требование, выдвигаемое при реализации крупных инвестиционных проектов с иностранным участием. При выборе предпочтительных направлений развития города во главу угла ставится глобальная цель высшего уровня — повышение качества жизни всех людей.

В нашем институте РосНИПИУрбанистики, назначенном в январе 2005 г. головной организацией Министерства регионального развития Российской Федерации по проектам градостроительного и планировочного профиля, была выдвинута идея — объединить разработку Стратегического и Генерального плана города в рамках единого договора, для того, чтобы итогом этой работы стал полноценный документ, определяющий перспективное развитие города и базирующийся на современном представлении о методах и формах планирования в условиях рыночной экономики.

Выбирая город, на примере которого можно провести подобный эксперимент, мы прежде всего принимали во внимание желание городского руководства и его понимание проблемы, так как именно администрации города принадлежит ведущая и решающая роль в разработке Стратегического плана: от ее отношения к разработке и правильного понимания значимости для города Стратегического плана зависит успех всего дела, включая реализацию стратегических программ.

Такое понимание и поддержку наш институт нашел в городе Тобольске, в лице главы Администрации Е.М. Воробьева, с которым у нас сложились давние творческие контакты, еще с 1995 г., когда Тобольск стал участником международного российско-немецкого проекта «Тобольск — экологический город будущего».

Кроме того, также по инициативе Е.М. Воробьева, Тобольск был включен в проект Программы ООН по населенным пунктам ООН-ХАБИТАТ и стал городом-моделью Всемирной программы устойчивых городов ООН-ХАБИТАТ. Поэтому не случайно, что предложение разработать экспериментальный проект было сделано именно Тобольску, и мы признательны руководству города за то, что они решились рискнуть и пойти на этот эксперимент. В 2003 г. был подписан единый договор на совместную разработку Стратегического и Генерального плана города, и сегодня эта работа практически завершена.

На наш взгляд, эксперимент удался, и нам на примере этой работы удалось выстроить новую современную методологию разработки градостроительной документации, отвечающую как принципам рыночной экономики, так и методам градостроительного регулирования развития города.

Несколько слов о самом городе. Тобольск имеет богатую историю в качестве военно-административного, политического и православного центра Сибири. В XVIII в. Тобольск являлся центром Сибирской губернии, простиравшейся от Уральских гор до Тихого океана.

Однако в XIX в. трасса Московско-Сибирского тракта изменилась, поэтому торговое значение города было утрачено, а столицей Западной Сибири стал город Омск. С 1918 г. Тобольск стал уездным городом, а центр губернии переместился в город Тюмень. Тем не менее, до начала XX в. Тобольск оставался крупнейшим духовно-культурным и образовательно-просветительским центром Сибири.

Хозяйственная жизнь в городе оживилась в советские времена в связи с открытием и освоением нефтяных месторождений на севере Тюменской области. Толчком для развития города стало строительство в нем в 1974 г. нефтехимического комплекса, который проектировался как одно из крупнейших предприятий такого профиля в стране и был рассчитан на переработку значительных объемов нефти и газа, добываемых на севере Тюменской области — в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах. В 90-х гг. нефтехимический комплекс не получил должного развития, что отрицательно сказалось на дальнейшем социально-экономическом развитии города.

На исходе XX в. вновь оказалась востребованной культурная роль Тобольска, причем даже в значительной большей степени, чем хозяйственная. Поиски исторических и духовных истоков русской национальной самобытности заставили обратить взоры на бывшую столицу Сибири.

Исключительный по ценности историко-культурный потенциал федерального значения, отражающий духовную историю Сибири, не может не привлекать интереса российских и зарубежных туристов, включая и духовных паломников. Тобольск мог бы стать туристическим центром мирового значения, а также центром духовного паломничества.

Славная история города и его богатейшее культурное наследие рассматриваются Стратегическим планом в качестве материальной и духовной основы, позволяющей ему перейти на путь устойчивого развития и занять достойное место среди городов России.

Как уже говорилось выше, основным промышленным предприятием города Тобольска, определяющим его специализацию в масштабе страны, является Тобольский нефтехимический комплекс. Размещение нефтехимического и лесопромышленного комплексов именно в Тобольске было продиктовано уникальностью

его экономико-географического положения: он был единственным городом на юге Тюменской области, характеризующимся удачным сочетанием ряда благоприятных факторов, которые являлись предпосылками для строительства в городе крупных предприятий нефтепереработки, нефтехимии, а также деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности.

В настоящее время город сохранил все стратегические преимущества своего местоположения и то, что нефтехимический комплекс был создан не в полном составе производств, связано с причинами внешнего характера, в частности с сохраняющейся сырьевой направленностью российского экспорта и территориальной дезинтеграцией Тюменской области на три отдельных субъекта РФ.

Тем не менее, в Стратегическом плане перспективы развития Юга Тюменской области, включая Тобольск, рассматриваются в свете неизбежного восстановления и развития экономических связей с северными округами.

Сам Стратегический план мы выстроили на принципах устойчивого развития, которые были провозглашены ещё на Глобальном форуме ООН по проблемам планеты Земля в Рио-де-Жанейро в 1992 г. и получили свое развитие применительно к проблемам населенных пунктов на Конференции ООН-ХАБИТАТ в Стамбуле в 1996 г.

Под устойчивым развитием территории понимается такое развитие, при котором обеспечиваются нормальные и комфортные условия проживания населения не только в данный момент, но и для будущих поколений — то есть когда люди задумываются о будущем своих детей и внуков и, исходя из этого, строят свой сегодняшний образ жизни.

На Глобальном форуме ООН сформулированы принципы устойчивого развития планеты в целом, страны, региона, города как основополагающие для всех жителей Земли: экономическая стабильность, социальное благополучие, экологическое равновесие, международная солидарность.

Разработка Стратегического плана осуществлялась в соответствии с методикой «Леонтьевского центра» — «первопроходца» и основоположника методов стратегического планирования развития городов в России.

Как уже говорилось, отличительной особенностью работы над Стратегическим планом г. Тобольска явилось то обстоятельство, что он разрабатывался одновременно с Генеральным планом города. При этом стояла задача подчинить обе эти работы общей задаче — устойчивому развитию города.

В рамках Стратегического плана была определена генеральная цель развития города, выстроено целеполагание и намечены приоритеты устойчивого развития г. Тобольска. В Генеральном плане поставленные задачи прорабатывались на уровне планировочно-градостроительных решений.

В целом можно сказать, что стратегией развития города на период реализации разрабатываемого Генерального плана принята первоочередная направленность на возрождение исторической части города, обладающей мощным культурно-духовным потенциалом, несмотря на большие утраты в исторической застройке и отсталость ее в инженерном оборудовании от новой части города.

Принимая во внимание новизну подобного подхода, а также особую историческую роль Тобольска и его высокую значимость для России в качестве ее третьего духовного центра, пристальное внимание к научно-методической направленности работы было проявлено со стороны руководителей Российской академии архи-

тектуры и строительных наук и Союза архитекторов России.

Между Администрацией Тюменской области, Администрацией г. Тобольска, Российской академией архитектуры и строительных наук и Союзом архитекторов России было подписано Соглашение о сотрудничестве в возрождении исторической части г. Тобольска.

Поскольку в последние годы выполнены важные подготовительные работы для регенерации застройки Подгорной части, то, параллельно с разработкой Генплана, было признано необходимым разработать и начать реализацию программы возрождения этого уникального по своей исторической ценности района города.

«Программа возрождения Тобольска как исторического культурного, духовного и туристического центра Западной Сибири» была разработана Российской академией архитектуры и строительных наук, Союзом архитекторов России и Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры на базе выводов Конференции по возрождению исторического города Тобольска, состоявшейся 2 апреля 2003 г.

Согласно этой Программе, «...основой возрождения города должна стать новая стратегия его развития, принципиально отличная от той, которой он следовал последние десятилетия XX века, когда все внимание и средства направлялись на новостройку, что в результате привело к деградации и обезлюдению исторического города, особенно его Подгорной части.

Стратегия развития города на период реализации нового Генерального плана должна быть в первую очередь направлена на возрождение исторического города, обладающего по-прежнему мощным культурно-духовным потенциалом, несмотря на большие утраты в исторической застройке и отсталость его в инженерном оборудовании от новой части города. Это тем более важно, что историческая часть города составляет более половины всей селитебной его территории, которая в настоящее время крайне неэффективно используется». Программа устанавливает порядок осуществления мероприятий, направленных на восстановление исторической части города.

Идеология возрождения исторической части Тобольска, определенная вышеприведенной Программой, и порядок осуществления рекомендуемых мероприятий были взяты за основу при разработке Стратегического плана.

Они нашли отражение в одной из целей Стратегического плана «Усовершенствование градостроительного облика г. Тобольска» и соответствующих подцелях «Повышение архитектурной выразительности городской среды» и «Формирование единого общегородского общественного центра». Для реализации этих целей и подцелей в Стратегический план включена приоритетная стратегическая программа «Градостроительная политика», для разработки и реализации которой создана специальная градостроительная Рабочая группа по теме «Создание нового архитектурно-градостроительного облика города».

В целом для разработки Стратегического плана города были созданы следующие структуры.

1. Координационный Совет — высший орган системы стратегического планирования, осуществляющий координацию работы структур Стратегического плана, принимающий ключевые решения, связанные с разработкой, утверждением и реализацией Стратегического плана, с мобилизацией необходимой политической поддержки.

2. Рабочие группы — важные звенья процесса разработки и реализации Стратегического плана. Осно-

ванием для их создания являются отобранные и официально утвержденные на Координационном совете приоритетные проблемы развития города. Каждая отдельная Рабочая группа состоит из стейкхолдеров, заинтересованных в решении определенной конкретной проблемы и обладающих необходимой властью, знаниями и информацией, обеспечивающими разработку, реализацию, мониторинг, корректировку и обновление Стратегического плана по этой проблеме.

3. Тематические комиссии — созданы для решения и координации проблем на генеральных стратегических направлениях, оказания помощи деятельности Рабочих групп. Они возглавляются заместителями главы Администрации города. Всего создано пять Тематических комиссий.

4. Городской центр по реализации Стратегического плана — структура, созданная совсем недавно, в сентябре 2005 г., уже на стадии реализации Стратегического плана — для оказания помощи по выполнению его решений. Городской центр по реализации Стратегического плана осуществляет оперативную деятельность по мониторингу и ежегодной корректировке Стратегического плана в соответствии с результатами мониторинга.

Стратегический план г. Тобольска предварял решения Генерального плана с точки зрения выбора стратегических направлений и мониторинга процессов реализации стратегии. Формулировки основных проблем устойчивого развития рассматривались с позиций сегодняшнего состояния города путем анализа преимуществ и недостатков как города в целом, так и отдельных его территориальных образований и отраслей. Понимание сравнительных преимуществ и недостатков позволило заглянуть вперед поверх сегодняшних трудностей, критически оценить будущее и наметить пути повышения конкурентоспособности города.

Как уже отмечалось выше, спецификой градостроительной ситуации в городе является его разграничение на две планировочные части: историческую Подгорную и Нагорную. Историческая Подгорная часть в настоящее время находится в катастрофическом состоянии ввиду наличия гидротехнических проблем, вызывающих регулярное подтопление и обветшание зданий.

Это одна из самых больших проблем города, требующая принятия неотложных мер для сохранения и развития зданий и построек, многие из которых имеют большое историческое и культурное значение. Ей уделено особое внимание и посвящен первый, ведущий стратегический блок решаемых проблем.

С самого начала работ, уже на первом Координационном совете по разработке Стратегического плана и затем, в ходе разработки Стратегического плана, группой руководителей Российской академии архитектуры и Российского союза архитекторов было акцентировано внимание авторского коллектива на необходимости поиска стратегии сохранения и развития исторической Подгорной части. С этой целью объединенным авторским коллективом разработчиков Генерального и Стратегического планов, совместно с экспертами, была рассмотрена идея разработки и приоритетной реализации пилотного (модельного) проекта для одного из районов Подгорной части и возможного комплекса мероприятий по ее восстановлению.

Подходы к разработке пилотного проекта в Стратегическом плане были основаны на материалах предшествующих разработок, выполненных, в частности, группой российских и немецких специалистов в составе международного проекта «Тобольск — экологический город будущего» в 1996 г.

В процессе работы над Генеральным планом и Стратегическим планом г. Тобольска при участии ведущих экспертов из Союза архитекторов и Российской академии архитектуры и строительных наук, были уточнены границы пилотного проекта, включившие фрагмент сохранившейся исторической планировки XVI в. с условным названием «Базарная площадь» — зону активной регенерации историко-градостроительной среды Подгорной части города, наиболее древнюю и ценную в градостроительном отношении часть исторического центра.

В этом районе намечено развитие туристско-паломнического комплекса — объектов туризма и паломничества, туристического сервиса, туристской деревни, мастерских местных промыслов, пансионатов, зеленых зон отдыха и т. п. с размещением части из них в зданиях-памятниках, с восстановлением функций последних либо с приданием им новых функций (гостиница, административные здания, визит-центры и т. п.).

Эти объекты выбраны как обладающие наибольшей инвестиционной привлекательностью и большими возможностями их дальнейшего развития. Будучи реализованным, пилотный проект послужит моделью для разработки и внедрения последующих подобных проектов.

Второй стратегический блок — определение совокупности стратегических целей и приоритетов развития, направлений деятельности по их реализации, ориентированных на повышение конкурентоспособности города и перелом ситуации к лучшему. Основанием являются выполненные аналитические исследования и взгляд в будущее, на 15–20 лет вперед.

Третий блок — стратегические программы. Намечены средне- и долгосрочные управленческие программы, имеющие разный период действия, приоритетные для достижения стратегических целей.

В соответствии с решениями первого Координационного совета, с учетом мнения населения и общественности о насущных проблемах города и коллективного видении его будущего, на основе материалов стратегического анализа ситуации, выполненного институтом РосНИПИУрбанистики, были сформулированы «Главная цель и основные стратегические направления устойчивого развития г. Тобольска», которые были вынесены на рассмотрение второго Координационного совета, состоявшегося в Тобольске 2 апреля 2003 г.

Как уже отмечалось ранее, принимая во внимание особую значимость и высокую историко-архитектурную ценность старинной части города, к работе над Генеральным и Стратегическим планом устойчивого развития г. Тобольска подключились ведущие архитекторы страны — первые лица Российской академии архитектуры и строительных наук, Союза архитекторов России, Международной академии архитектуры, принявшие участие в работе Совета.

После ознакомления с представленными материалами и состоявшегося обмена мнений, Координационным Советом были приняты следующие рекомендации:

— С целью разработки первоочередных мероприятий возрождения исторической части города, обеспечению инвестиций и ориентации на решение социально-экономических вопросов, принятие обоснованного планировочного и архитектурно-художественного решения, создать Рабочую группу специалистов, включающую представителей РААСН, СА России, облархитектуры, горархитектуры и необходимых проектных организаций.

— Создать Общественный совет при главе Администрации г. Тобольска, для оказания профессиональной помощи при решении задач проектирования и строительства.

— Организовать в городе работу постоянного представительства ВООПиК.

— Рассмотреть возможность организации международного конкурса на возрождение исторической части и общегородского центра г. Тобольска.

— Рекомендовать Администрации Тюменской области принять областную программу возрождения исторического Тобольска во исполнение постановления Правительства № 1307 от 13 октября 1997 г. и поручения Президента России по итогам его посещения города в марте 2003 г.

— Увеличить масштабы и объемы консервации неиспользуемых исторических зданий для предотвращения их полной утраты.

В настоящее время многое из намеченного уже претворяется в жизнь, в частности, принято совместное решение Союза архитекторов России и Международного союза архитекторов о проведении упомянутого выше Международного конкурса, к участию в котором приглашены немецкие специалисты, работавшие в Тобольске еще в 1995 г., шведские архитекторы

из Королевского технологического института, французские специалисты, и ряд российских творческих коллективов, в том числе и РосНИПИУрбанистики. Для Тобольска вовлечение его в мировой архитектурный процесс имеет огромное значение.

Таким образом, можно сказать, что идея совмещения разработки Стратегического и Генерального плана города получила достойное воплощение и показала свою жизнеспособность, что было подтверждено и на рассмотрении проекта в стенах Российской академии архитектуры и строительных наук, на совместном заседании Ученого совета по градостроительству РААСН и Союза архитекторов России 2 декабря 2004 г., на котором был отмечен высокий профессионализм авторского коллектива, новаторство, уровень и глубина проработки проекта, сочетающего стратегическое планирование и градостроительный анализ в обеспечении выбора приоритетных задач и определения оптимальных путей их достижения.

В процессе обсуждения было также отмечено, что данный проект, являясь частью Международного проекта ООН-ХАБИТАТ «Усовершенствование методов управления устойчивым развитием исторических городов Пскова и Тобольска», после его завершения может служить моделью для исторических городов России.

Е. А. Ионина

(Администрация МО «Копейский городской округ»)

МОНИТОРИНГ ВЫПОЛНЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КОПЕЙСКА НА 2001–2005 гг.

Стратегическая программа социально-экономического развития г. Копейска Челябинской области (с 2005 г. — муниципальное образование «Копейский городской округ») была разработана на период 2000–2005 гг. в 2000 г. и утверждена Постановлением городского Совета депутатов. Дополнительно к Программе было разработано Положение о мониторинге Программы и контрольные параметры (индикаторы) по основным направлениям Программы, также утвержденные Постановлением городского Совета депутатов.

В соответствии с разработанными и утвержденными документами строилась работа по исполнению положений Программы и осуществлялся контроль исполнения.

Ежегодно представлялись Отчеты о мониторинге Стратегической программы (достижении контрольных параметров) и суммарных финансовых затратах на исполнение подпрограмм и проектов по направлениям Стратегической программы на коллегию при главе города и на заседание сессий Копейского городского Совета депутатов. По результатам мониторинга разрабатывались дополнительные проекты и подпрограммы, вносились коррективы в уже принятые к исполнению.

Стратегическая программа социально-экономического развития города в целом, продвижение по ее направлениям, исполнение отдельных задач в рамках направлений постоянно находились в поле зрения депутатского корпуса. Подробные отчеты по исполнению подпрограмм и проектов, составляющих Стратегическую Программу, регулярно рассматривались на заседаниях комиссий городского Совета и сессиях городского Совета: за 2001 г. представлено 16 отчетов, за 2002 г. — 19, за 2003 г. — 15, за 2004 г. — 13.

Поскольку мониторинг предполагает не просто констатацию фактов в отношении достигнутых пара-

метров, но и оценку, и анализ ситуации, а также подготовку управленческих решений, то в соответствии с результатами выполнения программ производилась их корректировка и разработка новых. В целях достижения эффективных результатов в рамках направлений Стратегической программы были разработаны и утверждены Копейским городским Советом депутатов: в 2001 г. 17 новых программ, в 2002 г. — 4, в 2003 г. — 11, в 2004 г. — 5.

По мере необходимости разработчики программ по направлениям Стратегической программы представляли на сессии городского Совета депутатов предложения по внесению изменений в действующие программы.

Программы социального направления, требующие хотя бы частичного бюджетного финансирования, выносились на рассмотрение сессии городского Совета в рамках бюджетного процесса.

В июне 2005 г. были подведены итоги реализации Стратегической программы социально-экономического развития города за период 2001–2004 гг.

В первоначальном варианте Программа содержала 113 проектов и подпрограмм по направлениям развития. Из них выполнено и завершается выполнение по 76 проектам (66%), 16 проектов (16%) находятся в стадии разработки или выполнены с корректировкой или не полном объеме, по 21 проекту (18%) работы не проводились, в силу объективных обстоятельств эти проекты не могли быть реализованы или были признаны нецелесообразными.

Так как программа — общественный документ как по целям, так и по исполнению, то для оценки ее также необходимо привлекать мнение общества. С этой целью в 2004 г. был проведен социологический опрос, касающийся результатов выполнения Стратегической программы, а также предложений по разработке нового Страте-

гического плана. Респондентами явились руководители предприятий, учреждений и организаций города. Ниже приводится краткий обзор социологического опроса.

В первом вопросе опрашиваемых просили оценить степень продвижения по направлению Стратегической программы, в рамках которого действует предприятие (учреждение) респондента. Большинство (23,8%) ответили, что по их направлению Программа выполнена на 70%, 17% от опрошенных оценили степень продвижения еще выше — 80%; 10,2% считают, что Программа выполнена наполовину. Мнение опрошенных совпадает с предварительными итогами выполнения программ и проектов, т. е. мы можем ставить задачу разработки нового перспективного плана развития, и в связи с этим последующие вопросы касались именно этого аспекта. Практически половина опрошенных считают, что необходимо делать ставку на развитие промышленного потенциала города, мнение другой половины опрошенных распределилось поровну между выбором в пользу будущего города как спутника Челябинска и города, зарабатывающего на оказании услуг всех типов.

Ответы на третий вопрос анкеты о том, в какую отрасль экономики целесообразно направлять инвестиции, свидетельствуют также о необходимости вкладывать средства в первую очередь в промышленность. Второе и третье места отданы социальной сфере — здравоохранению и образованию, затем следуют строительство, благоустройство; на последнем месте — культура.

Активной части населения города (в возрасте 20–50 лет) был задан вопрос «Как изменилась за последние 5 лет жизнь в городе?» Оценочная шкала предполагала 6 градаций ответов (от «явно положительно» до «отрицательно», включая «не знаю») по следующим позициям:

- качество жизни,
- политическая обстановка,
- гражданское общество,
- благоустройство города,
- состояние экономики,
- занятость населения,
- предпринимательский климат.

Отрадно отметить, что 68% ответивших на вопросы считают, что качество жизни в городе улучшилось. По позиции «благоустройство» положительных ответов 91%; 80% положительно оценивают изменение условий для развития предпринимательства. Хотя экономика города развивается достаточно хорошими темпами и в городском Центре занятости населения постоянно имеются вакантные места, а местная газета полна объявлений о приглашении на работу, тем не менее только 35% и 38% положительно оценивают сдвиги в от-

ношении занятости населения и развитии городской экономики соответственно.

Основные показатели социально-экономического развития города свидетельствуют о том, что за 5 лет реализации Стратегической программы в городе достигнуты заметные сдвиги во многих сферах. Ниже приводятся некоторые данные, подтверждающие положительную динамику экономического и социального развития города.

В 2003 г. первый раз был отмечен рост производства не только в действующих, но и в сопоставимых ценах. В 2004 г. эта тенденция значительно укрепилась: если в 2003 г. прирост физического объема производства составил 2%, то в 2004 г. — 13%.

В качестве показателя, характеризующего эффективность производства, в Программе был выбран показатель производства продукции на одного работающего. В 2000 г., на момент разработки Программы он составлял 129 тыс. руб. на человека в год, в 2004 г. — 141 тыс. руб. (в сопоставимых ценах 2000 г.).

Финансовый результат деятельности крупных и средних предприятий — суммарная прибыль прибыльных предприятий. В 2004 г. заметные позитивные изменения в динамике прибыли объясняются как увеличением прибыли многих предприятий, так и снижением числа убыточных предприятий. В Стратегической программе сумма прибыли, учитывая сопоставимость данных, была определена на уровне 225 млн руб. Этот порог превышен в 2004 г. (рис. 1).

Заработная плата занятых на крупных и средних предприятиях превышала прожиточный минимум для трудящихся Челябинской области: в 2001 г. на 56%, в 2004 г. — на 89% (рис. 2).

Деятельность исполнительных органов управления Копейска строится в соответствии с программами и проектами, входящими в состав Стратегической программы социально-экономического развития города.

Ежегодные планы мероприятий по социально-экономическому развитию города составляются с учетом целей и задач Стратегической программы.

По результатам рассмотрения итогов выполнения Стратегической программы за 4 года коллегией при главе городского округа и на заседании Копейского городского Собрания депутатов было принято решение о разработке Стратегической программы развития города на последующее пятилетие. Главой городского округа подписано распоряжение о начале разработки перспективной программы города на период 2006–2010 гг.



Рис. 1. СУММАРНАЯ ПРИБЫЛЬ ПРЕДПРИЯТИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ ГОРОДА, МЛН РУБ.



Рис. 2. СРЕДНЯЯ ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА ЗАНЯТЫХ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ ГОРОДА В СРАВНЕНИИ С ВЕЛИЧИНОЙ ПРОЖИТОЧНОГО МИНИМУМА, РУБ. В МЕСЯЦ

Б. С. Жихаревич, Н. Б. Жунда
(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

МЕСТНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

С началом рыночных реформ местные органы власти в России получили относительную политическую и финансовую самостоятельность, а значит, возможность более оперативно и эффективно реагировать на нужды граждан, создавать условия для обеспечения экономического роста и развития. В этих условиях экономическая политика местных властей стала одним из важнейших инструментов, направленных на решение проблем, связанных с социальным и экономическим развитием муниципальных образований. В тоже время практическая реализация экономической политики на муниципальном уровне была сопряжена с рядом трудностей, связанных в первую очередь с ходом реформы местного самоуправления (МСУ).

Становление системы МСУ в России проходило в несколько этапов, каждый из которых знаменовал собой новый виток в раскладе политических сил внутри страны и ее государственном устройстве. С апреля 1990 г., когда был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», по октябрь 2003 г. вышло четыре редакции закона о МСУ, не считая множества подзаконных актов и поправок в законодательство, регулирующие сферу межбюджетных отношений. Таким образом, за сравнительно короткий промежуток времени законодательная база МСУ претерпела множество изменений, породив тем самым множество противоречий.

С вступлением в силу Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003) начался новый этап реформирования системы МСУ в России, а значит, складываются и новые условия формирования и реализации местной экономической политики. Параллельно с этим идет процесс реформирования системы межбюджетных отношений, а также реформа системы избрания глав исполнительной власти субъектов федерации. Таким образом, органы МСУ сталкиваются с новыми реалиями политического и финансового устройства федеративных отношений, которые неизбежно скажутся на местной экономической политике в силу следующих причин:

- изменяются компетенция и полномочия органов МСУ;
- изменяются финансовые потоки;
- появляются новые субъекты управления — новые муниципальные образования;
- соответственно изменяются отношения как вертикальные: субъект федерации — муниципалитет, так и горизонтальные: муниципалитет — муниципалитет.

В связи с этим, возникает закономерный вопрос: какие ограничения и новые возможности для проведения экономической политики на муниципальном уровне появятся в новых условиях и как изменятся приоритеты в области экономической политики?

Опрос муниципальных образований. В рамках проекта «Экономическая политика на муниципальном уровне в условиях реформы федеративных отношений: новые возможности и ограничения», осуществляемого при финансовой поддержке Московского общественного научного фонда (МОНФ), Леонтьевский центр провел анкетирование представителей муниципальных образований. Вопросы, которые были поставлены в рамках данного опроса:

- Каким образом происходит формирование экономической политики (кто принимает участие, с какой регулярностью проходят заседания, уровень активности различных участников и т. п.) и как она оформляется в виде документов (вид документов, горизонт планирования и т. п.)?

— Каково содержание (целевая направленность, используемые инструменты) и эффективность экономической политики?

- Каковы последствия реформирования МСУ (выявление проблем и возможностей для проведения местной экономической политики, изменений в приоритетах использования тех или иных инструментов и т. п.)?

Для проведения опроса была разработана анкета¹, состоящая из четырех разделов:

1. Раздел «Справочная информация». В разделе дается характеристика муниципальных образований — респондентов по численности населения и удельному

¹ В разработке анкеты принимала участие О. В. Русецкая, в обработке результатов — А. Г. Юшкевич.

весу городского населения, степени финансовой самостоятельности муниципального образования.

2. Раздел «Формирование и оформление экономической политики». В разделе описываются участники процесса формирования экономической политики, наличие постоянно действующих экспертных или консультативных органов, регулярность их заседаний, активность участия представителей бизнеса и некоммерческого сектора, оформление экономической политики в виде документов, период действия этих документов

3. Раздел «Содержание и эффективность экономической политики». В разделе характеризуется целевая направленность экономической политики, наличие отраслевых приоритетов, баланс между использованием мер, направленных на совершенствование мягкой и жесткой инфраструктуры, оценка эффективности отдельных инструментов экономической политики.

4. Раздел «Последствия реформирования федеративных отношений». Раздел посвящен выявлению проблем и возможностей для проведения местной экономической политики в новых условиях, изменений в приоритетах использования тех или иных инструментов экономической политики, оценке возможностей по проведению самостоятельной экономической политики.

Характеристика муниципальных образований — респондентов. В анкетировании приняли участие 66 муниципальных образований из более чем 30 субъектов федерации. Наиболее активное участие в опросе приняли муниципальные образования Новосибирской области (13 анкет), Приморского края (9 анкет), Республики Саха (4 анкеты) и Самарской области (3 анкеты). Это объясняется тем, что в Новосибирской области и Приморском крае анкетирование проводилось в ходе семинаров, остальные анкеты получены путем почтового опроса. Распределение респондентов по типам муниципальных образований примерно одинаковое — 30 муниципальных районов и 36 городских округов.

Результаты опроса показали, что муниципальные образования отличаются по активности использования инструментов экономической политики: имеются как лидеры, так и аутсайдеры. Так 11 муниципальных образований использовали в своей практике более 20 различных инструментов. Это города: Похвистнево, Хабаровск, Каменск-Уральский, Южно-Сахалинск, Тверь, Череповец, Сургут, Ишим, Новосибирск, Оренбург и Шелеховский район. Как видно из списка, в основном это крупные города — административные или промышленные центры регионов.

Наименее активны были 12 муниципальных образований, в них использовалось менее 10 инструментов: это города Междуреченск, Саяногорск, Элиста, Петропавловск-Камчатский и муниципальные районы Алтайский, Облученский, Доволенский, Северный, Мошковский, Кукинского, Убинский, Тихвинский.

В ходе анкетирования было выяснено, что наиболее активно используются такие инструменты экономической политики, как (в скобках указан процент респондентов, использовавших данный инструмент):

— Предоставление налоговых льгот	(84,8%)
— Создание возможностей для общения бизнеса и власти	(83,3%)
— Консультирование субъектов предпринимательства	(81,8%)
— Льготы по аренде помещений	(80,3%)
— Развитие информационных услуг для предпринимательства	(75,8%)

— Предоставление муниципальных гарантий (75,8%)

Также достаточно популярными оказались следующие инструменты (их отметили более 2/3 респондентов):

— Снижение уровня административных барьеров, упорядочение деятельности контролирующих и инспектирующих органов (72,7%)

— Льготы по аренде земли (72,7%)

— Содействие в подготовке проектов (72,7%)

— Содействие в установлении деловых контактов в России (66,7%)

— Проведение градостроительного зонирования, межевания, выделение зон, предназначенных для хозяйственной деятельности (66,7%)

— Реализация инфраструктурных проектов (63,6%)

Наименее популярными оказались мероприятия связанные с:

— Реализацией комплексных программ маркетинга города, созданием и продвижением инвестиционного имиджа города (28,8%)

— Строительством или реконструкцией помещений для продажи или предоставления в аренду для организации производства (24,2%)

— Подготовкой и инженерным обустройством определенных земельных участков для передачи застройщикам (22,7%)

— Организацией бизнес-инкубаторов, технопарков для предприятий (22,7%)

— Совместным продвижением товаров и услуг под единой торговой маркой, содействие в маркетинге продукции (21,2%)

— Созданием агентств городского развития, агентств по привлечению инвестиций (7,6%)

Среди препятствий формированию и проведению экономической политики наиболее часто упоминались трудности, связанные с нехваткой ресурсов для проведения самостоятельной экономической политики.

Также, по мнению респондентов, отсутствие заинтересованности деловых кругов и опыта в этой сфере в равной степени затрудняет формирование и проведение экономической политики. На отсутствие специалистов ссылались представители 6 муниципалитетов. Реже всего отмечалось отсутствие заинтересованности со стороны местной администрации.

Формирование и оформление экономической политики. Традиционно со стороны администрации муниципальных образований в формировании экономической политики участвуют Комитет экономики (отметили 54 респондента), Комитет финансов (46) и Комитет по управлению муниципальным имуществом (46). В ряде муниципальных образований процесс формирования экономической политики становится делом всех подразделений администрации, к их числу относятся: города Арсеньев, Самара, Стрежевой и районы — Бежецкий, Кинель-Черкасский, Алтайский.

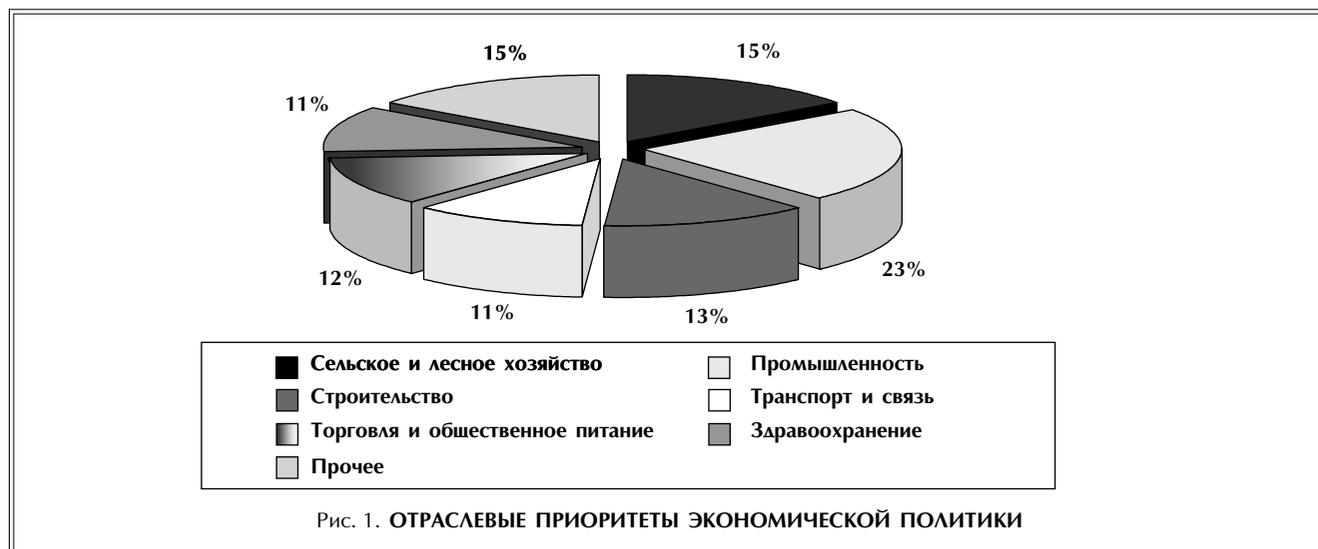
Более чем в 60% опрошенных муниципальных образований существуют постоянно действующие экспертные/консультативные органы по вопросам формирования экономической политики. Как правило, это советы, межведомственные комиссии, коллегии, а также создан-

ные в муниципалитетах органы стратегического планирования. Заседания указанных экспертных/консультативных органов, как правило, проходят раз в квартал или чаще. В действующих экспертных/консультативных органах в основном заняты представители исполнительной и законодательной власти (в обоих случаях разделение между федеральной, региональной и местной властью приблизительно одинаково и больший вес имеет местная власть; бизнес представлен крупным, средним и малым бизнесом в равной степени).

В большинстве опрошенных муниципальных образований основные положения экономической полити-

ки оформляются в виде отдельной программы экономического развития или подраздела программы социально-экономического развития или стратегического плана. Как правило, экономическая политика разрабатывается на срок до 10 лет. В 13 муниципальных образованиях на 2–3 года, в 11 МО — на год. Лишь в 7 МО местная экономическая политика разрабатывается на длительный срок — более 10 лет.

Содержание и эффективность экономической политики. Опрос выявил следующие отраслевые приоритеты в проведении экономической политики (рис. 1.).



Лишь в Твери, Южском районе Ивановской области, Находкинском ГО, Серпухове и Томске в качестве приоритета экономической политики указаны виды деятельности, относящиеся к рыночной инфраструктуре. При этом, как свидетельствуют данные опроса, проводимая экономическая политика направлена, как правило, в целом на весь бизнес независимо от его размеров.

Наибольшее значение в рамках реализации местной экономической политики уделялось решению следующих задач:

- привлечение внешних инвестиций (68% МО указали этот пункт);
- удержание существующего бизнеса на территории МО (52%);
- поощрение создания новых компаний (45%);
- улучшение местного хозяйственного климата в целом (39%).

30% МО уделяют особое внимание решению конкретных проблем в конкретном районе города, как, например, оживление пришедшего в упадок городского центра, торговой зоны или микрорайона и т. д.

Пять наиболее популярных мероприятий в сфере совершенствования мягкой инфраструктуры:

- Консультирование субъектов предпринимательства.
- Развитие информационных услуг для предпринимательства.
- Предоставление налоговых льгот.
- Снижение уровня административных барьеров и упорядочение деятельности контролирующих и инспектирующих органов, снижение числа проверок.
- Льготы по аренде производственных и офисных помещений.

При этом большинство опрошиваемых эффективность почти всех мероприятия оценило «средне»,

а низкую оценку эффективности получили мероприятия по «содействию созданию самоорганизующихся структур бизнеса, развитию внутригородской кооперации, городской бизнес-этики», «созданию выставки городских проектов, публикации каталогов инвестиционных проектов», «содействию в установлении деловых контактов в других регионах РФ», «выдаче льготных кредитов». Можно выделить МО, наиболее активно проводящие мероприятия в целях совершенствования мягкой инфраструктуры — Томск, Каменск-Уральский, Череповец, Элиста, Хабаровск.

Среди мероприятий, направленных на совершенствование жесткой инфраструктуры, наиболее часто встречаются следующие:

- Развитие наиболее критичных звеньев инженерной инфраструктуры (расширение мощности, ремонт и разветвление сетей, снижение потерь и т. п.).
- Реализация инфраструктурных проектов, открывающих возможности для развития перспективных направлений — ремонт подъездных дорог, строительство дополнительных остановочных пунктов или станций, комплексное благоустройство определенных территорий, благоприятных для освоения частным бизнесом (торговые площади, логистические зоны).

– Реализация проектов строительства отдельных инфраструктурных объектов.

Мероприятия по реализации проектов, открывающих возможности для развития перспективных направлений, а также проектов строительства отдельных инфраструктурных объектов получили в равной степени высокую и низкую оценки эффективности, а строительство или реконструкция помещений для продажи или предоставления в аренду для организации производства — низкую и среднюю. Эффективность остальных мероприятий оценена как средняя. В целом (по оценке респондентов) реализация разработанной

местной экономической политики была скорее удовлетворительной, нежели хорошей. Только в Южском районе Ивановской области ее считают отличной.

Последствия реформирования федеративных отношений. Наиболее острой проблемой, ограничивающей возможности местных органов власти по проведению самостоятельной экономической в условиях реформы МСУ, подавляющее большинство респондентов считает недостаточность собственных источников финансирования, при этом только в двух анкетах отмечен недостаток полномочий у органов МСУ. По мнению опрошенных, новое законодательство о МСУ будет способствовать, в первую очередь, более активному использованию муниципального имущества, развитию частно-государственного партнерства и межмуниципальной кооперации.

Оценивая последствия реформы в целом, опрошенные в большинстве считают, что возможности проведения самостоятельной экономической политики либо практически не изменятся, либо несколько ухудшатся. Предполагается рост значимости таких мероприятий в области экономической политики, как:

- Организация удобного интерфейса для общения бизнеса и власти, в том числе, организация постоянно действующих советов, круглых столов власти и бизнеса.

- Создание агентства городского развития, агентства по привлечению инвестиций.

- Разработка и реализация комплексных программ маркетинга города как места для хозяйственной деятельности, создание и продвижение инвестиционного имиджа города.

- Проведение градостроительного зонирования, межзонального, выделение зон, предназначенных для хозяйственной деятельности.

- Разработка программы нормативно-правовой деятельности по принятию необходимых НПА муниципального уровня.

- Развитие наиболее критичных звеньев инженерной инфраструктуры (расширение мощности, ремонт и разветвление сетей, снижение потерь и т. п.).

- Реализация инфраструктурных проектов, открывающих возможности для развития перспективных направлений — ремонт подъездных дорог, строительство дополнительных остановочных пунктов или станций, комплексное благоустройство определенных территорий, благоприятных для освоения частным бизнесом (торговые площади, логистические зоны).

Как видно из списка, сюда попали преимущественно мероприятия, которым ранее на муниципальном уровне уделялось недостаточное внимание, либо традиционно не хватало средств на их реализацию. Этот перечень в большей степени отражает насущные потребности муниципальных образований, нежели возможные последствия реформирования системы МСУ. Между тем, реформа МСУ поднимает ряд проблем, с которыми неизбежно придется столкнуться при проведении экономической политики в новых условиях, а именно:

- Проблема кадров, которая актуальна практически для всех муниципальных образований и, в особенности, для муниципальных образований поселенческого типа.

- Проблема разграничения объектов муниципальной собственности, владения и распоряжения муниципальным имуществом.

- Проблема распределения предметов ведения и полномочий между уровнями: субъект федерации — район — поселение и проблема межбюджетных отношений.

- Проблема отсутствия методических рекомендаций по разработке программ и планов социально-экономического развития и их увязке с циклами бюджетного планирования, а также связанная с этим проблема муниципальной статистики.

В. А. Замятина

(Заместитель главы Администрации г. Покрова)

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МАЛЫХ ГОРОДОВ, ПОЛУЧИВШИХ СТАТУС ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ

Малые российские города, которые получили статус городского поселения, не настроены оптимистично. За годы работы по реализации стратегий города приобрели большой опыт работы, узнали много нового, уловили главное — как работать, что делать, чтоб жизнь людей в малых городах (а это примерно 40–45%) населения России улучшилась. Приобрели опыт в становлении гражданского общества, и мы благодарны за полученные нами знания Леонтьевскому центру.

Небольшой экскурс в историю о малых городах. В 1917 г. Временное правительство России для повышения статуса городских поселений решило придать им статус городов.

В 2003 г. Россия принимает Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и придает городам разный статус.

Крупным городам — статус городских округов, а малым — статус городских поселений.

В городских округах сохранены все полномочия по решению вопросов местного значения. В городских поселениях полномочия урезаны, причем они урезаны

так, как даже в Советской России этого не делалось. В городских поселениях не будет полномочий по образованию, здравоохранению, охране общественного порядка, экологии и сокращен ряд других полномочий.

Соответственно выполняемым полномочиям городам будет установлен и бюджет. Налоговые поступления в малые города будут урезаны. Вместе с полномочиями из городов уйдет собственность, это здания, в которых расположены школы, детские сады, другие учреждения образования, больницы, поликлиники, скорые помощи и так далее. Все это нужно передать в собственность муниципальных районов. Наш город Покров расположен в 20 км от районного центра г. Петушки. И как может соседнее муниципальное образование руководить собственностью, которая расположена в нашем городе?

Большие неувязки и в том, что в нашем городе многие учреждения образования и здравоохранения находятся в зданиях — исторических памятниках. А по закону теперь вопросы охраны исторических памятников находятся в ведении городских поселений, и охранять эти памятники должны городские поселения.

Город Покров исторический и с 1778 г. выполнял все полномочия городского округа, а по иронии судьбы с 2006 г. будет исполнять полномочия в усеченном виде. Хотя город — донор, которым является Покров, может выполнять все полномочия городского округа. Благодаря разработанной стратегии и ее выполнению город Покров был признан лучшим малым городом в Центральном федеральном округе по развитию экономики и получил «Золотой рубль». В 2005 г. за 8 месяцев каждый житель города Покрова, учитывая родившегося младенца и заканчивая глубоким старцем, дал 26 тыс. руб. налогов во все уровни бюджета, а получил себе на нужды 2 тыс. рублей.

Мы уже посчитали, что наш городской бюджет в 2006 г. составит около 25 млн руб., вместо 85 млн руб., что было в 2005 г., учитывая наши урезанные полномочия.

Разрабатывая стратегию развития города, мы старались сделать так, чтоб город стал конкурентоспособным, так учит теория, такова практика западных городов.

К сожалению, мы признаем, что наши усилия в связи с изменяющимися условиями и принятым Федеральным законом будут напрасными. Таково не только мое личное мнение, но и мнение малых российских городов, с представителями которых мне довелось пообщаться.

В том же Федеральном законе ЗАТО и наукограды отнесены к городским округам, следовательно законодатель видел угрозу в разрушении инфраструктуры городских поселений и позаботился о том, чтоб обезопасить ЗАТО и наукограды от такого эксперимента.

Как человек, долгое время работающий сначала в исполкомах городских советов, затем в городских администрациях, не вижу ничего хорошего для малых городов, на моей памяти уже есть примеры, когда из села убирали больницы, и оно постепенно становилось неперспективным.

Удивительно, что в нашей стране много говорится о развитии МСУ, о становлении гражданского общества, но переводя муниципальное образование город Покров в статус городского поселения никто и не подумал спросить об этом покровский народ. Покровские жители решили напомнить о том, что они есть и написали письмо Президенту Российской Федерации, но к Президенту России это письмо не попало, его переслали в администрацию Владимирской области, хотя там были подписи 5,5 тыс. жителей. Попробовали жители и другой путь — судебный, оспаривая решение Законодательного собрания Владимирской области в судах, опять основываясь на том, что их мнения не спрашивали, но проиграли и областной суд и Верховный.

Испробовали и еще один вариант — с проведением референдума по вопросу «Считаете ли Вы, что МО г. Покров должно иметь статус городского округа». Решением Владимирского областного суда накануне дня проведения референдум в Покрове был запрещен.

Здесь я услышала, что во многих регионах вопрос с округами и поселениями решается примерно так, как во Владимирской области, порадовалась за Саратовскую область, что они нашли решение, которое устроило всех.

Правильно здесь сказал представитель Гатчины, что, говоря о нехватке кадров, которые будут работать в сельских поселениях, совершенно забыли о кадрах бывших самостоятельных муниципальных образований (в малых российских городах), которые с 1 января 2006 г. будут сокращены. В большинстве эти кадры будут работать в частных фирмах, так как накопили большой опыт работы, занимаясь стратегическим планированием. А вот в муниципальных районах кадры будут набирать заново, и опять без опыта работы. Такая наша грустная действительность на сегодня.

РАЗДЕЛ 3.

ПРОЕКТЫ ДОНОРСКИХ И ЭКСПЕРТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В. А. Скороходов

(Региональное бюро поддержки проектов ЕС в Санкт-Петербурге)

МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ В РАМКАХ ПРОГРАММЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ЕС С РФ (ТАСИС)

Текущий этап работы Программы сотрудничества ЕС с РФ (Тасис) охватывает период 2000–2006 гг. и опирается на Регламент, основанный на принципах и целях, зафиксированных в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве ЕС и РФ. Действие этих документов подходит к концу, в связи с чем становится необходимым согласовать новые подходы и основные документы. Особая роль в этой деятельности отводится концепции четырех пространств сотрудничества, принятой ЕС и Россией.

В настоящее время основные приоритеты Программы сотрудничества в целом включают: (а) поддержку законодательных, юридических и административных реформ; (б) поддержку частного сектора и помощь в экономическом развитии; (в) содействие, направленное на преодоление социальных последствий переходного периода. Конкретные направления деятельности основной программы, а также подпрограмм малых проектов установлены в Индикативных программах 2002–2003 и 2004–2006 гг.

Планирование и исполнение программ осуществляется службами Европейской Комиссии. В Представительстве ЕС в Москве существует Секция технической помощи и Отдел финансов и контрактов, которые включены в процесс планирования программ и осуществления проектов. Со стороны Российского правительства в планировании участвует Национальное координационное бюро (НКБ), которое входит в состав Департамента инвестиционной политики Министерства экономического развития и торговли РФ. Национальным Координатором программы в РФ является замминистра В. Г. Савельев, руководителем НКБ и директором Департамента С. В. Ганеева.

На расширение возможностей участия региональных и местных организаций в программах ЕС направлена деятельность Региональных бюро поддержки (РБП), созданных в 9 региональных центрах — в Санкт-Петербурге, Калининграде, Петрозаводске, Екатеринбурге, Новосибирске, Ростове-на-Дону, Орле, Архангельске и Нижнем Новгороде. РБП работают в рамках проекта Тасис, осуществляемого консорциумом, возглавляемым компанией European Profiles. К основным функциям РБП на региональном уровне относятся распространение информации о действующих программах, содействие в подготовке проектных предложений и в выполнении проектов.

Наиболее востребованными программами на региональном и местном уровне являются:

1) Программа партнерства в институциональном развитии (Institution Building Partnership Programme — IBPP). В целом, программа предназначена для оказания поддержки процессу институционального строительства посредством партнерского взаимодействия между неправительственными организациями и

органами власти стран Европейского Союза и их партнерами в РФ. Она включает две компоненты, одна из которых, Поддержка гражданского общества и местных инициатив (IBPP — Support to Civil Society and Local Initiatives), ориентирована на НГО, местные/региональные власти и профессиональные объединения, а вторая, Ключевые государственные организации (IBPP — Key Institutions/Twinning), — на институты федерального и регионального уровня. Обе компоненты программы имеют раздельное финансирование, выделяемое на национальном уровне.

Первая часть программы является продолжением предыдущих программ City Twinning и LIEN (для местных/региональных властей и НГО, соответственно), охват которых был увеличен с целью включения вопросов защиты потребителей и окружающей среды, а также деловых партнерств, в частности между профессиональными организациями. Задача финансируемых проектов может состоять в достижении конкретной цели (например, организации нового вида деятельности или предоставления новой услуги) посредством совместных действий партнеров, но конечной целью является усиление местного партнера и получение долгосрочных результатов. Проект должен включать по крайней мере двух партнеров, иметь продолжительность от 18 до 24 месяцев, финансироваться грантом от 100 000 до 200 000 евро и предусматривать соответствующее со-финансирование со стороны партнеров. Ожидается открытие очередного тура программы в конце этого года.

В рамках второй части программы участниками проектов могут быть министерства, национальные агентства (центральные банки, статистические бюро и т. д.), законодательные органы, а также региональные органы власти. Эта программа не требует участия европейского партнера в подготовке заявки проекта. Проекты могут иметь продолжительность от 6 до 18 месяцев и финансироваться грантом от 300 000 евро и выше. Предложения должны направляться в Национальное координационное бюро.

2) Новым инструментом приграничного и регионального сотрудничества должны стать Программы соседства, подготовка которых была проведена в 2003–2004 гг. В июне 2005 г. Программы соседства были поддержаны со стороны Российского правительства и получили финансирование ЕС для участия российских организаций. В настоящее время проводятся первые туры приема совместных проектных предложений.

Кроме того, следует упомянуть о возможности подготовки проектов в рамках программ Консультирования по вопросам политики (Policy Advisory Programme) и Бистро (в настоящее время прием закрыт), которые не требуют участия партнерской европейской орга-

низации. Заявки по этим программам направляются в Представительство ЕС в Москве.

Необходимая информация по этим и другим программам может быть получена в РБП или найдена на сайте Представительства ЕС — www.delrus.cec.eu.int.

Контактные данные Регионального бюро поддержки проектов ЕС:

СПб., Измайловский пр., 14, офис 328, тел. (812) 325 08 19 и 712 67 01, факс (812) 325 08 21, e-mail — <mailto:lsospb@rol.ru>, web-site — www.eucoop.ru

И. А. Медведева

(Минэкономразвития России)

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ООН — ПРООН

Программа развития ООН (ПРООН) является крупнейшей организацией системы ООН по оказанию технической помощи, в основном, развивающимся странам.

ПРООН была учреждена решением Генеральной Ассамблеи ООН в 1965 г. и является ее вспомогательным органом. Она объединила Расширенную программу технической помощи ООН (UN Expanded Programme of Technical Assistance) и Специальный фонд (Special Fund). Начала функционировать с 1966 г. Ежегодные ресурсы ПРООН, формируемые на основе добровольных взносов, в настоящее время превышают 1,0 млрд долл. США.

В состав ПРООН входит Фонд ООН по народонаселению (ЮНФПА), Программа «Добровольцы ООН» (ПДООН) и ряд специализированных небольших фондов.

Руководящим органом Программы является Исполнительный совет (ИС), состоящий из представителей 36 государств, которые избираются сроком на 3 года Экономическим и социальным советом (ЭКОСОС). Ежегодно переизбирается одна треть членского состава. Советский Союз являлся членом ИС ПРООН с момента образования этой организации. В настоящее время Россия, как ранее Советский Союз, являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН, постоянно избирается членом Исполнительного совета ПРООН.

Решения Совета по традиции принимаются на основе консенсуса. В течение года проводятся одна ежегодная и три регулярных сессии Совета. Ежегодная сессия рассматривает отчет Администратора, а на регулярные сессии выносятся обсуждение отдельных вопросов, таких как бюджет, утверждение программ по странам и т. д.

Администратор является главным должностным лицом ПРООН. Он назначается Генеральным секретарем ООН после консультации с Исполнительным советом. Его назначение подтверждается Генеральной Ассамблеей. Он назначается сроком на четыре года.

Деятельность Программы охватывает практически все развивающиеся страны. Странам с низким уровнем доходов предоставляется наибольший объем безвозмездной помощи.

Исполнительными агентствами по осуществлению проектов ПРООН в развивающихся странах выступают специализированные учреждения, региональные экономические комиссии и органы ООН, основными из которых являются: ФАО, Департамент экономического и социального развития ООН, ЮНИДО, Всемирный банк, МОТ и др.

Техническую помощь ПРООН осуществляет через свой Отдел обслуживания проектов. Все большую роль в исполнении проектов ПРООН играют сами правительства стран-получателей помощи.

ПРООН предоставляет финансовые средства на осуществление проектов в следующих областях:

1. Демократическое управление:

- ♦ Децентрализация, реформа государственного управления и местного самоуправления.
- ♦ Реформа правовой системы.
- ♦ Доклад о развитии человеческого потенциала и рекомендации по вопросам стратегии.

2. Борьба с бедностью и экономическое развитие:

- ♦ Социально-экономическое развитие регионов.
- ♦ Развитие государственно-частного партнерства и корпоративной социальной ответственности.
- ♦ Продвижение инвестиций и современных технологий.
- ♦ Интеграция России в мировую экономику: вступление в ВТО, защита интеллектуальной собственности.
- ♦ Гендерное равенство.

3. Предотвращение кризисов и восстановление:

- ♦ Социально-экономическое восстановление на Северном Кавказе.

4. Энергетика и окружающая среда:

- ♦ Энергоэффективность;
- ♦ Смягчение последствий изменения климата;
- ♦ Сохранение глобального биологического разнообразия и управление экосистемами.

5. ВИЧ/СПИД:

- ♦ Внедрение «триединого принципа» в Российской Федерации.
- ♦ Адвокация и диалог: сильное лидерство на всех уровнях, создание коалиций и диалог по вопросам национальной политики.
- ♦ Развитие потенциала: планирование, управление, внедрение и децентрализация многосекторных национальных программ по борьбе с ВИЧ/СПИДом.

Источниками финансирования ПРООН являются добровольные взносы государств-членов в центральные ресурсы и целевые фонды, управляемые ПРООН. Доля промышленно развитых, развивающихся и восточно-европейских стран в общем размере взносов составляет соответственно в процентном выражении 93,3; 6,0 и 0,7%.

Основные доноры Программы из группы промышленно развитых стран: США, Швеция, Нидерланды, Германия, Япония, Дания и Норвегия.

Крупнейшие вкладчики из числа развивающихся стран: Индия, Китай, Саудовская Аравия и Таиланд.

Сотрудничество России и ПРООН. На основании постановления Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 761 МИД России 17 ноября 1993 г. в г. Нью-Йорке подписал «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Программой развития ООН».

Соглашением предусмотрено широкое участие российских министерств и ведомств, а также неправительственных организаций в программе сотрудничества ПРООН с привлечением финансовых ресурсов, как участвующих сторон, так и доноров.

В рамках техсотрудничества ПРООН предоставляет Правительству Российской Федерации:

— услуги международных и национальных экспертов-советников и консультантов консалтинговых фирм или организаций;

— оборудование и поставки, которые трудно получить в Российской Федерации;

— организацию семинаров, программ подготовки кадров, показательных проектов, рабочих групп экспертов и связанных с ними мероприятий;

— любую другую форму содействия, о которой могут договориться Правительства Российской Федерации и ПРООН.

В соответствии с решением Правительства Российской Федерации (письмо В. С. Черномырдина ВЧ-П2-41889 от 23 декабря 1996 г.) финансовые обязательства перед ПРООН определены в объеме 450 тыс. долл. США, которые переводятся в ПРООН и объявляются основным добровольным взносом России.

На период 1994–1996 гг. Исполнительным советом ПРООН была утверждена 1-я страновая программа технического содействия России, на которую из бюджета этой организации было выделено 2,24 млн долл. США.

Основным направлением этой страновой программы является поддержка проведения социально-экономических реформ в России.

Среди наиболее значимых проектов, реализуемых в рамках программы техсотрудничества по заявкам ми-

нистерств и ведомств, а также администраций субъектов Российской Федерации, можно назвать следующие:

— проект по оказанию содействия в присоединении России к ВТО;

— «Зонтичный проект», в рамках которого министерствам, ведомствам и различным организациям предоставляются разнообразные консультационные и экспертные услуги;

— разработка ТЭО создания новой транспортной инфраструктуры г. Москвы;

— два проекта в области конверсии: по привлечению аэрокосмического комплекса по изучению экологических проблем; по использованию авиационных газотурбинных двигателей для производства электро- и теплоэнергии, а также для газоперекачки на трубопроводах;

— проект по финансовому управлению для Администрации Мурманской области;

— проект по подготовке кадров для аппарата Федерального Собрания РФ;

— проект «Устойчивое развитие региона Баренцева моря»;

— оценка качества водных ресурсов в Брянской области, пострадавшей от аварии на Чернобыльской АЭС и другие.

Контактная информация.

Офис ПРООН в Москве: 119034, Москва,

ул. Остоженка, д. 28.

Телефон: +7 (495) 787-21-00, факс: +7 (495) 787-21-01

E-mail: <mailto:office@undp.ru>

<http://www/undp.ru>

Е. Г. Белова

(МЛСЭИ «Леонтьевский центр»)

В. Гриенере

(Объединенный секретариат Программы BSR INTERREG III B)

РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ НОВОГО ИНСТРУМЕНТА ЕС ПО ПРОГРАММЕ ДОБРОСОСЕДСТВА В РЕГИОНЕ БАЛТИЙСКОГО МОРЯ

Что представляет собой Программа добрососедства в регионе Балтийского моря INTERREG III B?

Программа региона Балтийского моря INTERREG III B направлена на достижение более высокого уровня пространственной интеграции и конкурентоспособности стран Балтийского региона за счет усиления регионального, экономического и социального взаимодействия и развития.

Регион Балтийского моря объединяют многочисленные сети, организации и политические инициативы. Они активно вносят свой вклад в создание общих стратегий развития. Транснациональные проекты сотрудничества INTERREG III B осуществляются в соответствии с планом действий Программы «Северное измерение» и стратегиями VASAB 2010, HELCOM и Baltic 21.

Территориальный ареал сотрудничества Программы INTERREG III B в регионе Балтийского моря включает 11 стран, разделенных морскими и сухопутными границами. В 2004 г. Польша, Эстония, Латвия и Литва получили новый статус членов ЕС. С 1 января 2004 г. партнеры обладают полным правом обращаться за финансированием в Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund). Одно-временно с этим Программа INTERREG III B в регионе Балтийского моря трансформируется в Программу добрососедства, позволяющую партнерам подавать

одну совместную проектную заявку, при этом партнеры из стран Европейского Союза обращаются за финансированием в Программу INTERREG, а российские и белорусские — в Тасис. Традиционно Норвегия на равных правах со странами ЕС принимает участие в сотрудничестве в регионе Балтийского моря.

Финансирование и временные рамки

Со стороны ЕС Программа BSR INTERREG III B финансируется Европейским фондом регионального развития (ERDF), являющимся частью Структурных фондов (Structural Funds). Общий бюджет Европейского фонда регионального развития насчитывает 149 млн евро. Осуществляется софинансирование со стороны национальных партнеров по проектам. Для участия в процессе сотрудничества в регионе Балтийского моря норвежских партнеров правительством Норвегии выделен отдельный бюджет в 6 млн евро. За период 2004–2006 гг. для партнеров из России и Белоруссии общий объем внешнего финансирования (Тасис) составит 7,5 млн евро. Первый прием проектных заявок по Программе добрососедства был открыт с 25 июля по 23 сентября 2005 г.

Инструмент Добрососедства

Внедрение нового инструмента Добрососедства осуществляется Европейской Комиссией в два этапа:

1. 2004–2006 гг. — переходный этап — внедрение Новых программ добрососедства (Neighborhood Programmes)

2. 2007–2013 гг. — единый инструмент Добрососедства (Neighborhood Instrument)

На переходном этапе Европейская Комиссия разработала Новые программы добрососедства, в рамках которых идет представление совместных проектных заявок по единой форме, с едиными процедурами отбора и утверждения для всех партнеров (как стран — членов ЕС, так и стран Балтийского региона, не входящих в ЕС). При этом Европейские делегации осуществляют внешнее финансирование из фондов Тасис, а страны-члены ЕС (органы управления/ Объединенный Секретариат) — внутреннее финансирование из Европейского фонда регионального развития.

Реализация проектов INTERREG III B

После 7-го раунда, который прошел весной 2005 г., одобрено и успешно реализуется 100 проектов. Интересен тот факт, что над реализацией одобренных проектов работают более 2000 партнеров из 11 стран мира с общим размером финансирования около 104 млн евро из средств Европейского фонда регионального развития и норвежских источников финансирования. С описанием одобренных проектов можно ознакомиться на сайте <http://www.bsrinterreg.net>.

Сферы сотрудничества

Проекты сотрудничества соответствуют установленным приоритетам и мерам Программы:

- ♦ разработка совместных стратегий для макро-регионов и деятельности по их реализации;
- ♦ содействие устойчивому развитию отдельных секторов (например, туризм, энергетика);
- ♦ усиление комплексного развития прибрежных зон, островов и других особых территорий;
- ♦ развитие сбалансированных полицентрических структур расселения;
- ♦ создание устойчивой системы коммуникационных соединений с целью лучшей пространственной интеграции;
- ♦ управление культурным и природным наследием, а также природными ресурсами;
- ♦ содействие созданию институтов, способствующих деятельности в области пространственного развития.

Согласно решению Европейской Комиссии, две Программы добрососедства — Эстония — Латвия — Россия (Север) и Латвия — Литва — Белоруссия (Юг) — были включены в Программу INTERREG III B в регионе Балтийского моря. Однако на практике эти программы работают в автономном режиме при координирующей роли органов управления Программы INTERREG III B.

Деятельность в рамках проектов

INTERREG III B не финансирует крупные инвестиционные проекты, но оказывает содействие в их разработке. Приемлемыми видами деятельности являются:

- ♦ обмен опытом между партнерами из разных стран по вопросам разработки региональных стратегий и инвестиционных планов.
- ♦ реализация совместных пилотных мероприятий, а также внедрение лучших методов организации деятельности.
- ♦ создание сетей взаимодействия.
- ♦ проведение маркетинговых исследований.

С внедрением Программы добрососедства были внесены изменения и поправки, особенно в Приори-

тет 3 «Развитие институтов, способствующих деятельности в области пространственного развития», который был дополнен тематическими приоритетами Программы приграничного сотрудничества Тасис СВС. В настоящее время Приоритет 3 включает в себя две меры: мера 3.1 «содействие транснациональному взаимодействию» и мера 3.2 «двустороннее сотрудничество и институциональное развитие в регионе Балтийского моря (вдоль морских границ)». Деятельность по этим мерам обеспечивает преемственность приоритетов программы Тасис СВС, по которым осуществлялись проекты приграничного сотрудничества в предшествующие годы.

Партнеры

Основными партнерами являются органы власти национального, регионального, субрегионального и местного уровней; исследовательские и обучающие организации, учреждения; негосударственные организации и другие некоммерческие организации.

Как лучше всего использовать достижения транснациональных проектов?

Создание и развитие проектов транснационального сотрудничества требует много времени. Практика реализации проектов подтверждает, что для достижения долговременных положительных результатов необходимо, чтобы все основные участники проекта (политические деятели, государственные чиновники, представители общественности) были вовлечены в процесс его разработки и реализации на самых ранних этапах. Общество и политики заинтересованы в конкретных результатах. Их интересует, какие инвестиции принесут наибольшую пользу региону и привлекут новые виды бизнеса, или сколько туристов посетят их регион, используя совместную маркетинговую платформу. Важно ориентироваться на конечные результаты. Это и является залогом успешной работы в рамках INTERREG.

Управленческая структура Программы

Наблюдательный комитет состоит из представителей всех стран Балтийского региона (11). Наблюдательный комитет является ответственным за использование средств Европейского фонда регионального развития.

Управляющий комитет также состоит из представителей всех стран Балтийского региона, имеющих равные права при голосовании. Управляющий комитет отбирает проекты для финансирования из средств Европейского фонда регионального развития.

Национальные суб-комитеты: каждая страна должна учредить свой национальный суб-комитет, имеющий консультативный статус, действующий на местном и региональном уровнях и находящийся в тесном контакте с членами Объединенного секретариата и Управляющего комитета.

Банк Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB), учрежденный в Киле (Германия), функционирует в качестве управляющего и осуществляющего платежи органа программы. IB является правовым органом, ответственным за внедрение Программы и осуществление платежей партнерам. IB — это государственный банк развития. Все средства Европейского фонда регионального развития аккумулируются на общем банковском счете, управляемом IB.

Объединенный секретариат управляется IB. Офисы Объединенного секретариата расположены в Росток (Германия), Карлскроне (Швеция) и Риге (Латвия). Объединенный секретариат отвечает

за администрирование и управление программой. Деятельность офисов объединенного секретариата сосредоточена на консультировании по вопросам сотрудничества INTERREG и Тасис, на содействии в процессе генерирования проектов, оценке проектных заявок, контроле достижения результатов и осуществления платежей, на обслуживании веб-сайта и обеспечении деятельности рабочих групп и органов, принимающих решения.

Результаты 8-го раунда подачи проектных заявок

- ♦ открыт с 25 июля и закрыт 23 сентября 2005 г.;

Дополнительная информация на сайте Программы <http://www.bsrinterreg.net/>

BSR INTERREG III B
Joint Secretariat Rostock
Grubenstrasse 20
18055 Rostock
Germany
Tel: +49 381 45484 5281
Fax: +49 381 45484 5282
E-mail: <mailto:info@bsrinterreg.net>

BSR INTERREG III B
Joint Secretariat Karlskrona
Ronnebygatan 2
37132 Karlskrona
Sweden
Tel: +46 455 335 180
Fax: +46 455 144 68
E-mail: <mailto:info@bsrinterreg.net>

BSR INTERREG III B
Joint Secretariat Riga
Elizabetes iela 19
1010 Riga
Latvia
Tel: +371 735 7368
Fax: +371 735 7372
E-mail: <mailto:info@bsrinterreg3a.net>

Контакты в России

Российский национальный суб-комитет Программы BSR INTERREG III B Neighborhood Programme
Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»

190000, Санкт-Петербург, пер. Антоненко, 6б

Tel: +7-812 314 4119. Fax: +7 812 319 9814.

<http://leontief.ru/rnsc/>

О. В. Русецкая

(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ ПО ПРОГРАММЕ «ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

Программа дистанционного обучения «Городское управление» основана на темах комплексного учебно-го курса Института Всемирного банка (ИВБ) по управлению городским хозяйством.

Основная цель данной программы — познакомить специалистов и практических работников в области городского развития с новейшими аналитическими и исследовательскими материалами по теме «Городское управление», чтобы они могли более эффективно работать в изменяющихся условиях и находить эффективные способы решения проблем в основных областях городского управления и хозяйствования. Программа также рассчитана на консультантов, представителей НГО, преподавателей ведущих учебных заведений.

Данная учебная программа, как с точки зрения ее создателей, так и тех, кто уже прошел обучение, представляет интерес, как по содержанию, так и по форме — как метод дистанционного интерактивного обучения. Процесс обучения организован на специально созданной платформе, на которую каждый участник входит по заранее сообщенному ему адресу в Интернет с помощью личного пароля.

Для работы на платформе программы предусмотрены следующие разделы:

- ♦ Вводный раздел.
- ♦ Учебные материалы.
- ♦ Средства общения.
- ♦ Администрирование.
- ♦ Помощь.
- ♦ Выход из курса.

Учебные материалы по каждому модулю одинаково структурированы и содержат:

- краткое описание модуля;

- ♦ всего получено 64 заявки;

♦ 44 из них включают Тасис-компонент с участием российских партнеров (135 организаций).

Решения по поступившим заявкам будут приняты Управляющим комитетом в начале декабря 2005 г. в Норвегии.

Запуск последнего 9-го раунда проектных заявок зависит от возможностей финансирования и окончательное решение по срокам и приоритетам этого раунда будет принято Управляющим комитетом также в декабре 2005 г.

- цели обучения — задачи и ожидаемые результаты обучения, а также основные вопросы, рассматриваемые в данном модуле;

- презентации — два-три набора слайдов продолжительностью до 30 минут каждый. Каждый слайд имеет звуковое сопровождение — комментарий к слайду;

- учебные примеры — демонстрируют участникам, какого рода проблемы возникают у городов в странах с переходной экономикой;

- задание — относится к информации, инструментам и методикам, о которых шла речь в презентации и, как правило, выполняется на примере города, выбранного участником, и должно быть отправлено по электронной почте через платформу курса к началу следующей недели обучения;

- для того чтобы выполнить задание, также требуется прочесть рекомендованные материалы для чтения;

- для закрепления теории слушатели выполняют проверочный интерактивный тест;

- краткий обзор с повторением главных выводов;

- словарь основных терминов, используемых в модуле.

Учебные материалы раздаются участникам курса на CD до начала обучения.

Таким образом, в течение одной-двух недель обучаемый должен просмотреть наборы слайдов, прочесть рекомендованные материалы, выполнить задание, тест и поучаствовать в дискуссии. Для того чтобы успешно завершить курс и получить соответствующее свидетельство, участники, помимо вышеизложенного, должны выполнить заключительные задания: пройти конт-

рольный тест, подготовить курсовой проект, заполнить и отправить организаторам форму по оценке курса.

Контрольный тест ориентирован на проверку знаний, полученных в результате прослушивания лекций и чтения дополнительных рекомендованных и содержащихся на платформе курса материалов для чтения. Курсовой проект — описание конкретного метода управления, процесса или проекта, имеющего отношение к проблемам, рассматриваемым в рамках учебного курса.

Особую роль создатели курса придают необходимости поддерживать активный диалог между теми, кто желает обучаться. Следующая часть платформы — Средства общения. Предусмотрены следующие средства общения:

- Доска объявлений.
- Электронная почта.
- Электронная конференция (Дискуссионный форум).
- Обмен файлами.

Объявления вывешиваются администраторами и преподавателями курса по различным организационным вопросам, вопросам, связанным с началом прохождения очередного модуля, темами дискуссий и заданиями по очередному модулю. Общение между участниками процесса обучения идет только через электронную почту платформы. Электронная почта используется для отправки слушателями выполненных заданий и слушателям — результатов проверки заданий; сообщений слушателям — в дополнение к информации, вывешенной на доске объявлений; общения между слушателями. Общение в процессе обучения идет достаточно интенсивное. Так, количество сообщений в электронной почте преподавателя в процессе обучения в 2005 г. составило: 306 прочитанных и 403 отправленных.

Основное назначение электронной конференции — обмен мнениями по ключевым вопросам курса. Ведущими дискуссии выступают преподаватели и администраторы курса. В начале каждой недели с началом изучения очередного модуля вывешиваются вопросы для обсуждения на текущую неделю. Обсуждение может продолжаться и дальше, но рекомендуемая активная фаза — текущая неделя изучения соответствующего модуля. Слушатели присылают свои сообщения, задают вопросы, вывешивают полезную информацию по своему городу. Преподаватели и администраторы вывешивают полезную информацию по новым проектам, по данной теме, информацию об обсуждении соответствующих вопросов в Совете Федерации, Государственной Думе, Правительстве РФ и т. д. В конце дискуссии преподаватель подводит краткие итоги.

Обмен файлами используется для размещения информации о городах участников курса, а также больших файлов, информация о которых была проанонсирована в дискуссионном форуме (информации об успешных проектах по соответствующей теме в городах участников, результатов последних исследовательских проектов Всемирного банка, научно-практических конференций, круглых столов по тематике изучаемых модулей и т. д.).

Еще один раздел платформы курса — Администрирование. Важной опцией здесь являются индивидуальные страницы пользователей. Каждый участник имеет возможность создать индивидуальную страницу, разместить на ней свою фотографию и краткую информацию о себе. Это позволяет сделать общение более эффективным, с учетом индивидуальных особенностей слушателей, их профессионального опыта.

Дистанционное обучение по программе «Городское управление» уже успешно прошли и получили сертификаты две группы слушателей общей численностью 36 человек в январе-июне 2004 и 2005 г. Среди них 11 женщин и 25 мужчин; 17 представителей федеральных, региональных и местных органов управления, 15 человек — представители негосударственных общественных, консультационных и некоммерческих организаций, участники проектов по развитию территорий, а также 4 преподавателя высших учебных заведений из 25 городов России, а также Грузии, Молдовы и Украины. Среди российских участников были представители 25 городов, охвативших пространство нашей страны от Калининграда на западе до Находки на востоке: Алексин Тульской области; Архангельск; Дзержинский Московской области; Димитровград Ульяновской области; Екатеринбург; Елабуга из Республики Татарстан; Ижевск Удмуртской Республики; Казань; Калининград; Кемерово; Мичуринск Тамбовской области; Москва; Находка Приморского края; Нижний Новгород; Обнинск Калужской области; Пермь; Петрозаводск; Покров Владимирской области; Санкт-Петербург; Сургут Тюменской области; Тверь; Тольятти Самарской области; Томск; Южа Ивановской области; Ярославль.

Слушатели высоко оценили программу дистанционного обучения: ее практическую значимость, прекрасную организацию процесса обучения, высокий профессионализм преподавателей и администраторов, хорошо структурированные учебные материалы, а главное, возможность общения и взаимообучения участников через интерактивные сервисы платформы курса. При этом отмечалась необходимость сохранения сложившегося круга общения для продолжения дискуссий по проблемам городского управления в будущем: «...большая просьба — в регионе, на периферии существует огромная потребность в такого рода добром деле — не прерывайте курсов! Более того, полагаю, что этот форум может стать постоянно действующим — мэром любого малого, среднего города СНГ (и не только), иные служащие местных органов власти опыт, обмена, советы муниципалов могут использовать как своеобразную скорую помощь в самоуправлении, ведя открытый диалог, консультируясь, обучаясь, находя партнеров», «предлагаю на базе этой платформы (если это возможно технически) организовать постоянный дискуссионный форум по проблемам городского управления для «старых» и новых участников курса».

ИВБ и Леонтьевский центр не прерывают обучения и объявляют набор слушателей на 2006 г. Для обучения в 2006 г. платформа курса и учебные материалы были дополнены новыми материалами для чтения, учебными примерами и тестами для контроля полученных знаний. Кроме того, в дополнение к существовавшим в течение двух лет 10 модулям обучения появился новый модуль по гендерным вопросам и к началу обучения в январе 2006 г. будет включен в платформу обучения еще один новый модуль — «Роль государственного сектора и гражданского общества в развитии социально-ответственного бизнеса». Материалы по этому модулю будут подготовлены ведущими зарубежными специалистами Международного форума лидеров бизнеса Принца Уэльского, Всемирного банка, российскими экспертами при поддержке Фонда глобальных возможностей Посольства Великобритании.

Помимо этого, в 2006 г. меняется и организация учебного процесса. Обучение по программе «Городское управление» будет проходить по трем курсам, включающим 12 модулей.

Курс 1: Основы городского управления (16 января — 13 марта 2006):

Модуль 1. Новые перспективы в развитии городов.

Модуль 2. Стратегический план города и местное экономическое развитие.

Модуль 3. Управление изменениями: повышение организационной эффективности.

Модуль 4. Роль государственного сектора и гражданского общества в развитии социально-ответственного бизнеса.

Курс 2: Управление финансами (14 марта — 23 апреля 2006):

Модуль 1. Мобилизация ресурсов.

Модуль 2. Партнерство между государственным и частным сектором.

Модуль 3. Муниципальный бюджет.

Курс 3: Городское развитие по отдельным направлениям (24 апреля — 25 июня 2006):

Модуль 1. Городская земля, недвижимость и жилой фонд.

Модуль 2. Городской транспорт.

Модуль 3. Городская среда.

Модуль 4. Городская бедность.

Модуль 5. Гендерные вопросы.

Слушателям будет предоставлена возможность выбора курсов для обучения. Обязательным для изучения всеми слушателями является первый курс. В дополнение к этому на выбор слушатель может пройти обучение по второму и/или третьему курсу.

Обучение будет вестись на русском языке и бесплатно для слушателей.

Е. Г. Белова

(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

А. Е. Костин

(НП «Корпоративная социальная ответственность — Русский Центр»)

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНО-ОТВЕТСТВЕННОГО БИЗНЕСА¹

21 октября 2005 г. в рамках Четвертого общероссийского Форума лидеров стратегического планирования состоялся круглый стол на тему: «Роль государственного сектора и гражданского общества в развитии социально-ответственного бизнеса». Организаторами круглого стола выступили МЦСЭИ «Леонтьевский центр» и Международный форум лидеров бизнеса Принца Уэльского при поддержке Фонда глобальных возможностей Посольства Великобритании. В работе круглого стола приняли участие более 40 человек: ведущие эксперты из России и из-за рубежа, работники региональных администраций, представители предпринимательского сообщества и инфраструктуры поддержки предпринимательства, преподаватели вузов.

Открывая круглый стол, **Е. Н. Корф**, представитель в России Международного форума лидеров бизнеса под эгидой Принца Уэльского, поделилась опытом работы Форума по развитию социально-ответственного бизнеса и межсекторного партнерства государства, общества и бизнеса в решении социально-экономических задач.

Международный консультант и эксперт, до недавнего времени президент компании Юнилевер, **А. Овервотер** в своем выступлении подчеркнул важность совместной работы и обмена опытом по проблемам социальной ответственности бизнеса. Социальные цели бизнеса и государства во многом совпадают: это здоровье людей, оптимизация деловой среды, экология. Однако по многим направлениям интересы государства и бизнеса еще должны быть согласованы. Это, в первую очередь, сложность процедур государственной регистрации, антикоррупционные меры, проблемы налогообложения, уплаты налогов и др.

Государственная регистрация бизнеса в России, отметил докладчик, все еще остается сложной процедурой: так, например, для открытия линии по выпечке хлеба необходимо получить двести печатей. Развитие

профессионального образования также важно для бизнеса, которому необходимы квалифицированные работники. Россия предоставляет прекрасное высшее образование, однако необходимо также развивать подготовку квалифицированных рабочих кадров: предприятиям нужны электрики, водопроводчики и другие рабочие специальности.

Эти и другие проблемы, по мнению А. Овервотера, можно решить, если организовать их совместные обсуждения, где представители власти и бизнеса найдут приемлемые для всех сторон решения. Правительство должно обсуждать с представителями бизнеса и общественностью вопросы экологии, антикоррупционные меры также необходимо разрабатывать совместно. Правительство должно иметь механизмы влияния на бизнес, чтобы приглашать компании на такие обсуждения и таким образом «наводить мосты» между этими компаниями и местным сообществом.

В России существует много музеев, которые требуют реставрации, а, с другой стороны, существуют богатые люди, у которых есть средства для их реставрации и поддержки. В Америке, сто лет назад, Рокфеллер и другие предприниматели это делали. Сейчас всем известны имена американских предпринимателей, потому что их носят различные музеи и университеты. Следовало бы сделать то же самое и в России.

Затем А. Овервотер привел примеры, поясняющие, какие социальные цели ставят зарубежные компании и каким образом их достигают. Он отметил интересный опыт подготовки квалифицированных рабочих, накопленный в Германии, где бизнес помогает молодым людям получать профессиональное образование. Субботники как форму реализации социальных целей широко практикует компания Юнилевер. Она проводила такие субботники в Москве, Киеве и Санкт-Петербурге. Работникам этой компании нравилось участвовать в субботниках, так как они понимали, что работают на благо города и для себя. Компания Юни-

¹ Материал подготовлен по результатам анкетирования участников Форума и работы круглого стола, организованного при поддержке Фонда глобальных возможностей.

левер свои социальные цели видела также в улучшении здоровья персонала. Она привлекла к работе по улучшению здоровья своих сотрудников 20 врачей, которые занимались диетологией и вопросами здорового питания, чтобы снизить угрозу сердечно-сосудистых заболеваний среди персонала компании.

Далее А. Овервотер высказался о социальной роли малого бизнеса, отметив, что без расширения малого бизнеса российская экономика не имеет никакого шанса на выживание и развитие. Именно малые предприятия придают экономике динамизм и обеспечивают ее эффективное развитие. В Америке 80% рабочих мест предоставляет малый бизнес. Малый бизнес способствует повышению эффективности крупных компаний. Нет необходимости содержать постоянный штат для оказания целого ряда услуг, свою курьерскую службу, собственную службу уборки, если можно привлечь услуги по аутсорсингу.

В то же время, в России, как показывают опросы, развитие малого бизнеса встречается с многочисленными барьерами: это частые проверки, трудности в получении регистрации и лицензии, высокие налоги и другие важные препятствия. Все это сдерживает развитие малого и среднего бизнеса в России и усложняет его существование по сравнению с другими странами. Первое, что, по мнению выступающего, нужно сделать правительству по устранению барьеров на пути малого бизнеса — обеспечить малому бизнесу доступ к микрофинансированию. Затем следует упростить процедуру получения лицензии. Эта процедура должна быть абсолютно прозрачной и хорошо организованной, а правила ее прохождения — стабильными.

В заключение докладчик отметил, что для решения поставленных в его выступлении задач необходимо создать общественные советы по малому и среднему бизнесу, которые помогут наладить диалог бизнеса с правительством и НКО. В США работает Совет малого бизнеса и предпринимателей. Это национальная организация, которая в Вашингтоне лоббирует интересы малого предпринимательства. Я думаю, заключил свое выступление А. Овервотер, вам необходима такая же компания, которая будет защищать интересы малого бизнеса в области налогообложения, образования, инфраструктуры.

Проблемы регионального стратегического планирования и корпоративной социальной ответственности поднял в своем выступлении **А. Е. Костин**, исполнительный директор НП «Корпоративная социальная ответственность — Русский Центр». Развивая идеологию стратегического планирования как процесса партнерства власти, бизнеса и гражданского общества, необходимо шире использовать понятие корпоративной социальной ответственности (КСО) бизнеса. КСО может рассматриваться в качестве важнейшего инструмента межсекторного социального партнерства, долевого финансирования проектов и поддержки региональных гражданских инициатив. При этом принципиальное значение имеет открытый и публичный характер обсуждения социально-экономических приоритетов властных структур и приглашение российских компаний к участию в их реализации.

На федеральном уровне в России до сих пор нет четко сформулированной концепции государства в отношении развития и поддержки КСО. Хотя опыт развитых стран Европы и Северной Америки показывает, что государственное стимулирование социальных и благотворительных программ бизнеса, объединение совместных усилий частного сектора и государствен-

ных организаций в решении острых социальных и экологических проблем могут дать прекрасные результаты и одновременно существенно повысить взаимное доверие сторон.

В то же время на региональном и местном уровнях государственного управления в России межсекторное социальное партнерство приобретает все более содержательный характер, и поддержка социальной ответственности бизнеса приобретает все более скоординированный характер. И здесь у государственных органов региональной и местной власти уже апробирован целый набор эффективных средств и методов:

- ♦ проведение социальных форумов регионов, на которых формулируются социальные и экологические приоритеты развития с приглашением бизнеса к участию в важнейших мероприятиях власти;

- ♦ разработка и реализация специальных целевых программ и социальных инвестиций в социальной, экологической, культурной и спортивной областях с прямым долевым участием компаний в их финансировании;

- ♦ участие представителей региональных и муниципальных органов в мероприятиях бизнеса, в том числе в так называемых диалогах по его социальной ответственности с целью выработки конкретных рекомендаций для бизнеса в развитии своих общественных программ;

- ♦ проведение семинаров и специальных мероприятий для развития межсекторного социального партнерства с участием всех его сторон: власти, бизнеса и гражданского общества;

- ♦ переход на подключение НКО к реализации совместных социальных программ власти и бизнеса для повышения их эффективности и гарантированной прозрачности расходования объединенных средств.

Эти примеры удачного и эффективного межсекторного взаимодействия показывают, что в обществе существуют объективные предпосылки к государственному стимулированию социальной ответственности бизнеса.

Концепция устойчивого развития, включающая социальную ответственность бизнеса, универсальна — она применима к регионам и компаниям любой величины. В мире уже созданы прекрасные методики, адаптированные специалистами — экономистами, экологами и социологами, позволяющими даже в онлайн режиме оценивать состояние социальной ответственности той или иной средней или малой компании. Социальная значимость малого и среднего бизнеса зачастую даже выше крупных компаний, особенно на местном и региональном уровнях. По мере развития экономики и страны в целом, конкурентоспособность малого и среднего бизнеса все больше будет зависеть от непроектных факторов: мало производить качественную продукцию или услугу, важно, чтобы в глазах общественности твой бизнес был социально оправданным и справедливым. Компании, которые вовремя не примут во внимание эти непроектные факторы и риски, в конечном счете, стратегически обречены на неудачу. Поставщикам и клиентам, важнейшим стейкхолдерам, очень скоро станут небезразличны принципы социальной ответственности бизнеса, с которым они имеют дело.

Все вышеизложенное может стать повсеместной реальностью только при одном общем условии: наличии активного и конструктивного диалога между властью, бизнесом и гражданским обществом. Власть сама должна четко формулировать, какой бизнес она готова считать социально-ответственным и в каких социаль-

ных областях она просит его помощи. В свою очередь и бизнес (крупный, средний и малый) должен коллективно заявлять на федеральном, региональном и местном уровнях о своей безусловной приверженности к соблюдению налогового и иного законодательства, а также определиться в своих приоритетах собственной социальной ответственности перед государством и обществом в целом. Не случайно во всех используемых международных стандартах один из ключевых принципов отчетности по КСО — открытый диалог со всеми заинтересованными сторонами. Правда, для этого требуется, чтобы действительно все стороны были заинтересованы в конструктивном диалоге между собой в рамках действующей Конституции РФ и базовых принципов гражданского общества.

В дискуссии приняли участие **И. В. Котов**, предприниматель из г. Луга Ленинградской области, **А. И. Радушинская**, представитель СПбГИЭУ и журнала «Меценат», **Л. А. Кравчина**, заведующая отделом развития Государственного мемориального и природного заповедника «Музей-усадьба Л. Н. Толстого «Ясная Поляна» (Тульская область), **Л. П. Романюк**, ученый секретарь по международному сотрудничеству СПб НИЦЭБ РАН, **Т. П. Толокнова**, директор Лужского Социально-делового центра, **К. В. Пак**, специалист отдела координации работы с регионами и информационного обслуживания Департамента территориального развития МЭРТ (Москва), представители органов государственной власти и другие.

В выступлении **И. В. Котова** прозвучала идея полной самостоятельности малого бизнеса, который сам в состоянии определить направления своего участия в социальном развитии региона. Предпринимателю, чтобы он стал социально ответственным, нужны не распоряжения власти и свод признаков, а устойчивая бизнес-среда и прибыль. Когда у предпринимателя есть прибыль, работники его фирмы начинают получать социальный пакет, а затем он распространяет свою социальную ответственность на регион. В качестве примера выступающий привел социально направленную деятельность своей фирмы, которая платит стипендию 20 учащимся. Это моя личная программа, подчеркнул И. В. Котов, это нужно, в первую очередь, мне, и это соответствует интересам населения г. Луга. Государственная власть, подключаясь к регулированию бизнеса, часто мешает ему, заявил И. В. Котов. По его мнению, на социальную ответственность бизнеса сильнее других факторов влияет культура. Только культура дает понятие прекрасного, помогает осознать необходимость помогать детям, пенсионерам. Социальная ответственность бизнеса в этом случае идет «снизу», от осознания глубинных интересов бизнеса, она не будет сводом правил, назначенных «сверху». В заключение И. В. Котов отметил, что власть в России инфантильна: она устраняется от участия в важных проектах; власть, как Понтий Пилат, «умывает руки». В качестве примера он привел свою неудачную попытку профинансировать разметку сложного перекрестка, которая натолкнулась на нежелание властей урегулировать правовую сторону такого рода деятельности предпринимателя. При этом он подчеркнул, что речь в его примере идет об общем стиле взаимоотношений бизнеса с властью.

Представители власти в ответ на выступление И. В. Котова разъяснили участникам круглого стола, что чиновник, в силу антикоррупционного законодательства, напрямую не может взять деньги у предпринимателя. Деньги должны пройти через бюджет, и только тогда их можно использовать на социальное развитие регио-

на. Законодательно закрепленный бюджетный процесс, подчеркивали представители власти, регламентирует поступление денежных средств от предпринимателей на социальное развитие регионов. Бюджет утверждается на год, а его изменение утверждается через Думу по четко регламентированной процедуре.

А. И. Радушинская остановилась на перспективном, с ее точки зрения, направлении социальной деятельности бизнеса — социальном маркетинге. Суть его в том, что маркетинговая деятельность компании, связанная с продвижением ее бренда, улучшением отношений с властью, инвесторами и потребителем приводит к тому, что компания начинает вкладывать средства в социальное развитие. И если эта технология бренд-ориентированного фандрайзинга найдет понимание, то бизнес будет развиваться быстрее, так как благотворительная деятельность принесет в конечном итоге свои эффекты: рост стоимости активов, рост популярности компании, и рост ее прибыли. Это здоровый экономический механизм, который способствует росту социально-экономической ответственности.

Л. П. Романюк сравнила наше время с временем Галилея и Коперника, когда человечеству пришлось пройти через костры, чтобы осознать, что не Солнце крутится вокруг Земли, а Земля вокруг Солнца. Нам всем — от власти до каждого отдельного человека — необходимо, сказала Л. П. Романюк, сменить приоритеты и осознать, что главное в экономическом развитии — это его социальная составляющая. Наши дети и внуки должны жить в здоровом мире и с надеждой на будущее. Не экономический рост сам по себе является приоритетом, а рост ради нашего совместного будущего, ради повышения уровня образования населения, его общей культуры. Л. П. Романюк высказала надежду, что смена приоритетов с экономического роста на социальное развитие обойдется без костров инквизиции, сопровождавших переход к системе Галилея и Коперника.

Затем **Т. П. Толокнова** высказала мнение о том, что диалог между бизнесом, властью и общественностью может быть организован фондами поддержки предпринимательства, которые действуют у нас в Ленинградской области, и которые она представляет. Наш центр поддержки предпринимательства, сказала Тамара Петровна, проводит встречи с участием администрации, работодателей и предпринимателей в рамках конференции «Местное экономическое развитие», где был выработан общий взгляд на развитие нашего региона. Недавно был также проведен круглый стол «Роль ресурсного центра в борьбе с бедностью». Предприниматели рассказали о том, как они видят свою ответственность, какие у них есть программы по сокращению бедности. Такая конкретная деятельность, по мнению Т. П. Толокновой, лучше, чем стандарты социальной ответственности бизнеса.

К. В. Пак продолжил обсуждение организаций, которые поддерживают диалог между бизнесом и властью. Такой организацией, по его мнению, является Совет по конкурентоспособности при Президенте РФ. На нем собирается как руководство страны, так и руководство крупнейших корпораций. Решения данного совета поступают в федеральные ведомства как поручение правительства. Кроме того, считает К. В. Пак, существенную роль в этом процессе играет Торгово-промышленная палата РФ, а также различные форумы, проходящие по инициативам региональных и федеральных структур. Однако подчеркнул он, при этом у малого и среднего бизнеса совершенно нет структур, которые могли бы лоббировать его интересы.

Завершая работу «Круглого стола», **Е. Н. Корф** выразила благодарность всем его участникам и отметила, что мы находимся в самом начале пути, направление которого определено верно.

В этой связи, представляют интерес результаты анкетирования участников Четвертого общероссийского Форума лидеров стратегического планирования, в котором приняли участие 55 человек. Из них 25 человек (45%) представляли исполнительные органы власти федерального, регионального и муниципального уровня; 11 человек (20%) — общественные и иные некоммерческие организации; 7 респондентов (13%) были преподавателями вузов; 4 (7%) — представляли консалтинговые компании и 2 респондента (4%) — бизнес.

Большинство опрошенных (83%) высказалось в пользу того, что КСО может стать эффективным инструментом взаимодействия бизнеса, власти и гражданского общества в России. Однако степень готовности к такому сотрудничеству невысока: 35% респондентов указали, что менее других участников готова к сотрудничеству власть, 29% считают, что не готовы все потенциальные участники взаимодействия, а 27% отметили, что менее всех готово гражданское общество.

Основным фактором, сдерживающим развитие социального партнерства в России, как считают 32% опрошенных, является отсутствие стабильности и предсказуемости политики на федеральном уровне, на втором месте (29% опрошенных) — отсутствие концепции и идеологии социального партнерства на федеральном уровне. Кроме того, респонденты указали на отсутствие эффективных механизмов участия бизнеса в решении социальных проблем (19%), боязнь компаний стать объектом нечестной конкурентной борьбы или чиновничьего произвола (17%), а также на такие факторы, как отсутствие стратегического социального и экономического планирования в стране (13%) и неразвитость институтов гражданского общества (12%). Важно подчеркнуть, что отсутствие у бизнеса средств на социальные программы считают сдерживающим фактором только 3% респондентов.

Участники опроса высказались в пользу разнообразия конкретных форм участия бизнеса в решении социальных проблем территорий. Так, государственно-частные и муниципально-частные партнерства предпочитают 27% участников анкетирования, совместные долевые инвестиции с властями разного уровня считают наиболее приемлемой формой партнерства 24% опрошенных, социальные инвестиции через вновь создаваемые независимые фонды и другие некоммерческие организации выбрали 20% респондентов, предпочли уже существующие фонды 16%, а непосредственно финансировать организации, решающие социальные проблемы, готовы 10% опрошенных.

Подавляющее большинство участников анкетирования (96%) считает необходимым организовать диалоги представителей бизнеса со своими заинтересованными общественными группами и властью. Однако

только треть из них (32% опрошенных) считают, что такие диалоги будут иметь высокую эффективность, а большинство (53%) оценили их эффективность как среднюю.

56% участников анкетного опроса уже имеют опыт участия в социальном партнерстве. Из них более половины указали, что партнерство возникало по инициативе власти, примерно четверть — что его инициатором было гражданское общество и столько же отметили инициативу бизнеса.

Международные стандарты в области корпоративной социальной ответственности большинству респондентов не известны. Так, Руководство глобальной инициативы по отчетности (Global Reporting Initiative Guidelines — GRI) известно только четверти опрошенных, а стандарт «AA1000 — процесс разработки и верификации социальных отчетов» знают всего 20% участников анкетирования.

Респонденты также мало знакомы с первыми социальными отчетами и отчетами по устойчивому развитию, выполненными по международным стандартам и опубликованными за последние 2–3 года российскими компаниями ОАО «ЛУКОЙЛ», Сибнефть, Северо-Западная лесопромышленная компания, РУСАЛ, ОАО «Северсталь», ГМК «Норильский никель», ОАО «ММК», АКБ «Росбанк», ЗАО «Альфа-Банк» и Тольяттинский «ФИА-БАНК», Татнефть, ЗАО «Илим Палп Энтерпрайз», ВАТ-Россия: о них знают всего 27% опрошенных.

Несколько более информированы участники анкетирования относительно принципов Глобального договора ООН (UN Global Compact), направленного на повышение социальной ответственности бизнеса в областях прав человека, трудовых отношений, охраны окружающей среды и антикоррупционной деятельности — о них известно 35% респондентов.

Таким образом, результаты анкетирования показали, что реальные и потенциальные участники социального партнерства между бизнесом, властью и гражданским обществом готовы к деятельности такого рода и достаточно высоко оценивают ее эффективность. Однако они не всегда осведомлены об имеющемся зарубежном и отечественном опыте в этой области. Подавляющее большинство респондентов (98%) чувствуют недостаток знаний и практических навыков, необходимых для участия в социальном партнерстве бизнеса, власти и общества и высказали заинтересованность пройти соответствующее обучение. В этой связи чрезвычайную актуальность представляет разработка нового модуля «Роль государственного сектора и гражданского общества в развитии социально-ответственного бизнеса», которая в настоящий момент осуществляется экспертами Леонтьевского центра совместно с Международным форумом лидеров бизнеса под эгидой Принца Уэльского в рамках дистанционного курса обучения «Городское управление» при поддержке Фонда глобальных возможностей.

РАЗДЕЛ 4.

ТЕОРИЯ, МЕТОДИКА, ОБЩИЕ ВОПРОСЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Е. Н. Королева

(Самарский государственный экономический университет)

НОВЫЕ ПОДХОДЫ В МЕТОДИЧЕСКОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА

В Самарской области по традиции много времени и внимания уделяется стратегическим разработкам. По инициативе Администрации области в Самаре в октябре 2001 г. был организован, ставший затем традиционным, первый окружной Приволжский форум, посвященный стратегиям регионального развития.

Проводимая работа по стратегированию вызвала заинтересованность муниципалитетов и способствовала вовлечению их в разработку стратегий. В настоящее время 7 из 10 городов (Самара, Тольятти, Сызрань, Похвистнево, Новокуйбышевск, Отрадный, Жигулевск), а также 7 сельских муниципальных районов Самарской области работают над стратегиями.

Научно-методическое обеспечение разработки «Стратегии социально-экономического развития города Отрадного на период до 2010 года», «Стратегии социально-экономического развития Похвистневского района Самарской области до 2015 года» выполнено Лабораторией комплексных региональных исследований Самарского государственного экономического университета. В настоящее время лаборатория занимается научным сопровождением разработки стратегии развития областного центра — города Самары на период до 2015 г.

При разработке Стратегии развития города Отрадного были использованы концептуальные положения, методические подходы, а также элементы технологии, как уже выработанные в теории и практике перспективного планирования развития городов¹, так и предлагаемые вновь.

Появление города Отрадного на карте Самарской области и его быстрый рост связаны с открытием крупных нефтяных месторождений, и в частности, Мухановского месторождения. В 1956 г. поселок Отрадное был преобразован в город Отрадный районного подчинения, а спустя два года — в город областного подчинения.

В настоящее время Отрадный является восьмым по величине городом Самарской области (численность постоянного населения на 01.01.2005 — 49,5 тыс. чел.), занимаемая площадь — более 500 га.

Как новый город — Отрадный нуждается в наращивании, прежде всего, общекультурного потенциала, соответствующего потенциалу развитой урбанизированной среды, что предполагает усиленное формирование основных сфер жизнедеятельности города — диверсификацию структуры промышленного производства, интенсификацию развития сферы услуг, формирование собственно социально-культурной среды. Эффективная реализация указанных направлений возможна

только на основе научно обоснованной стратегии, определяющей общую направленность и приоритетность целей перспективного развития города.

В соответствии с новым подходом, положенным в основу научно-методического обеспечения разработки стратегии развития Отрадного, город рассматривается как носитель собственных интересов и субъект социально-экономических отношений, как *целостная и при этом многофункциональная и многоаспектная система*.

Подход к городу как социуму (общности людей, проживающих на определенной территории) предполагает исследование воспроизводства населения, половозрастной, национальной и социальной структуры; уровня жизни населения в разрезе социальных групп; образовательных, медицинских, социально-психологических аспектов жизни городского социума и формирование соответствующей стратегии социального развития и социальной политики.

Подход к городу как среде обитания, обеспечивающей комфортные и безопасные условия для проживания населения, предполагает изучение: природно-климатических условий; использования территории города, градостроительного развития; расселения; социальной инфраструктуры; городского пассажирского транспорта и коммуникаций; инженерного оборудования и благоустройства; экологической ситуации и формирование соответствующей градостроительной стратегии, градостроительной и экологической политики.

Подход к городу как субъекту экономической деятельности (город-предприниматель) предполагает исследование его геоэкономического, транспортно-географического положения, места в территориальном разделении труда; системы его производственных и экономических потенциалов; производственной и рыночной инфраструктуры; отраслевой структуры хозяйства, эффективности производства; трансформации форм собственности и развития рыночных отношений; предпринимательского, инновационного и инвестиционного климата; агломерационных, межрегиональных и внешнеэкономических связей и формирование соответствующей стратегии экономического развития, промышленной и инвестиционной политики.

Подход к городу как муниципальному образованию предполагает оценку состояния нормативно-правовой базы деятельности Администрации города; институциональной структуры и системы управления им; бюджетного потенциала; исследование взаимоотношений Администрации города с хозяйствующими на его территории субъектами, Администрацией области, другими муниципальными образованиями области; партнер-

¹ Технология КРЭП РЦСП при Леонтьевском центре; методические подходы АНО «Урбэкс-развитие»; подходы, апробированные в других российских городах, — Новосибирск, Ижевск, Казань, Новошахтинск; материалы сервера <http://citystrategy.leontief.ru>.

ских отношений с российскими и зарубежными городами; выявление системы общегородских интересов и формирование системы общегородских целей, стратегии их достижения.

Идея и особенности указанного подхода были реализованы в процессе разработки и практического использования всех *необходимых элементов современной технологии муниципального стратегического планирования*.

Для исследования конкурентных преимуществ Отрадного применены *методы стратегического анализа*. В ходе *STEP-анализа* внешняя среда была дифференцирована на *общую макросреду и среду ближнего окружения*, выделены группы социальных, экономических, политических, технологических факторов. Ясно, что факторы именно среды ближнего окружения (Самарская область как субъект Федерации, ее муниципальные образования — соседние города и сельские территории) будут оказывать наибольшее влияние на перспективное развитие Отрадного.

О возможностях Отрадного и его роли в Самарской области свидетельствует достаточно стабильная динамика развития города и места, занимаемые в рейтинге городов Самарской области за последнее пятилетие. Город удерживает лидирующие места по основным экономическим показателям: темпы роста промышленного производства, объем промышленной продукции на душу населения, инвестиции в основной капитал на душу населения. Однако уровень официально зарегистрированной безработицы в Отрадном — самый высокий среди городов Самарской области.

Проблемы безработицы, наряду с проблемами преступности, экологической ситуации, спада нефтедобычи, ухудшения демографической ситуации были выделены в качестве приоритетных, в ходе *социологических исследований* «Проблемы и перспективы развития города», «Уровень жизни населения г. Отрадного», «Состояние и перспективы развития крупнейших предприятий города».

По результатам многокомпонентного *SWOT-анализа* получены предложения по обеспечению роста привлекательности города, улучшению его стратегического положения за счет использования конкурентных преимуществ и возможностей, прежде всего, в Самарском регионе, определена миссия города, а также система стратегических ориентиров развития.

Структуризация стратегических ориентиров выполнялась на основе *метода дерева целей*. В Стратегии го-

рода Отрадного представлены пять уровней иерархии целей: миссия города — стратегическая цель — цели — подцели — задачи.

Назначение (миссия) города Отрадного:

- ♦ Устойчиво развивающийся город многопрофильного производства и услуг с экономикой, основанной на знаниях, базирующейся на инновационных технологиях;
- ♦ межрегиональный центр по производству строительных материалов и сервисный центр российского нефтегазового комплекса;
- ♦ культурно-деловой и спортивный центр северо-восточного региона Самарской области.

На рис. 1 представлена стратегическая цель города Отрадного.

В ходе разработки стратегии были сформулированы *три основных сценария* развития города:

1. «Отрадный — промышленный центр».
2. «Базисный сценарий».
3. «Динамичный многоцелевой сценарий».

Для каждого сценария выполнено описание, определено возможное развитие ситуации, преимущества и недостатки, а также вероятность реализации сценария.

В рамках первого сценария роль ключевого элемента возлагается на промышленность — она становится основной точкой роста, определяющей перспективное развитие города. Согласно «базисному сценарию» предполагается сохранение современных условий и тенденций развития города. По третьему сценарию, достижение главной стратегической цели — устойчивого развития города Отрадного как целостной многофункциональной системы предполагает, что городу необходимо действовать как успешному предпринимателю — гибко и эффективно подстраиваться под изменения внешней среды. Достижение целей экономического развития при этом должно сопровождаться созданием качественной безопасной и комфортной городской среды, реформированием социальных отношений и формированием нового городского социума, который бы обеспечивал развитие различных социальных ролей, инициатив и местного сообщества.

Данный сценарий предполагает выявление и активизацию *точек роста* перспективного развития города: промышленность, услуги, малый бизнес, молодежь как кадровый потенциал, спорт, информационные технологии.



Рис. 1. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЦЕЛЬ ГОРОДА ОТРАДНОГО

Важнейшим новым элементом методики и технологии разработки Стратегии города стал *сценарный прогноз целевых ориентиров* социально-экономического развития города Отрадного на период до 2010 г.

Прогнозирование проводилось по двум сценариям развития — «базовому» и «динамичному многоцелевому» по следующим направлениям:

— валовой выпуск и валовой муниципальный продукт;

— финансовые ресурсы территории и бюджеты всех уровней;

— демографические показатели и трудовые ресурсы; — показатели уровня жизни населения.

Прогноз выполнялся на основе автоматизированной информационной системы АИС-Город².

При прогнозе основные демографические показатели были одинаковыми для рассматриваемых вариантов.

В табл. 1 представлена динамика индикаторов социально-экономического развития города Отрадного на горизонте прогнозирования (2010 г. к 2003 г.) по каждому из сценариев.

Таблица 1.

Динамика основных индикаторов социально-экономического развития г. Отрадного по сценарному прогнозу (2010 к 2003 г., в сопоставимых ценах в %)

	Базовый сценарий	Динамичный многоцелевой сценарий
Валовой муниципальный продукт на душу населения	156,6	189,5
Бюджетные доходы на душу населения	в 2,5 р.	в 2,9 р.
Денежные доходы на душу населения	162,0	186,0
Инвестиции в основной капитал на душу населения	108,5	в 2,6 р.

В основу разработки программного механизма реализации Стратегии города Отрадного были положены целевые ориентиры и приоритеты развития, соответ-

ствующие рассмотренному *третьему сценарию* развития. Система стратегических целей развития города Отрадного приведена в табл. 2.

Таблица 2. **Цели по направлениям (в рамках основных составляющих стратегической цели) г. Отрадного**

Основные составляющие стратегической цели	Цели
I. Город — <i>гармоничный социум</i>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Стабилизировать численность населения и сформировать предпосылки к последующему демографическому росту ♦ Обеспечить стабильный рост материального благосостояния и сокращение уровня бедности населения города ♦ Повысить эффективность системы здравоохранения ♦ Содействовать формированию нового направления в миссии города — развитие города как спортивного центра ♦ Повысить интеллектуальный и профессиональный уровень жителей города ♦ Создать условия для формирования культурного пространства города и расширения участия всех слоев населения в культурной жизни ♦ Обеспечить участие молодежи в стратегических инициативах развития города
II. Город — <i>комфортная и безопасная среда обитания</i>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Обеспечить общественную безопасность, укрепить правопорядок в городе ♦ Улучшить качество, разнообразие и доступность предоставляемых услуг на основе устойчивости и надежности работы комплекса жилищно-коммунального хозяйства города ♦ Создать систему экологической безопасности жизнедеятельности с учетом экологических параметров и требований устойчивого развития территории
III. Город — <i>многопрофильный центр промышленного производства и услуг</i>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Содействовать развитию предпринимательства и привлечению инвестиций в экономику города ♦ Создать многопрофильную систему производства ♦ Развивать систему торговли и многопрофильных услуг для жителей города
IV. Город — <i>эффективное муниципальное образование</i>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Обеспечить формирование единой информационной среды и внедрение информационных технологий в управление муниципальным образованием ♦ Повысить эффективность управления муниципальной недвижимостью ♦ Создать эффективную систему управления муниципальными финансами и межбюджетных отношений ♦ Создать систему формирования и продвижения позитивного имиджа города ♦ Сформировать систему стратегического управления развитием города

В рамках сценария был предложен новый способ стимулирования городского развития — *общегородские мегапроекты*. Мегапроекты должны придать импульс механизму социального партнерства, основанному на

принципах интеграции ресурсов, уважения целей всех заинтересованных сторон и взаимной ответственности.

В Стратегии предложены концепции следующих общегородских проектов:

² Хасаев Г.Р., Цыбатов В.А. Технология прогнозирования регионального развития: опыт разработки и использования // Проблемы прогнозирования. 2002. № 3. С. 65–84; Цыбатов В.А., Дубровин Д.В. Методы, модели и системы прогнозирования регионального развития: Учеб. пособие / Под ред. Г.Р. Хасаева. — Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2003. С. 248.

1. Проект развития спортграда
Формирование нового направления в миссии города — развитие города как спортивного центра.

2. Проект создания Бизнес-центра города

Предполагает: бизнес-инкубатор, инновационный центр, консалтинговый центр, демонстрационные зоны, выставочные площадки, банк данных инновационных инвестиционных проектов

3. Проект создания клуба «Бизнесмен»

4. Проект создания в городе Музея нефти

Разработанная на основе рассмотренных методических подходов «Стратегия социально-экономического развития города Отрадного на период до 2010 года» обсуждена и принята в мае 2005 г. на расширенном заседании Общественного совета стратегического развития города. Оценивая параметры динамичного многоцелевого сценария, положенного в основу Стратегии, как достаточно напряженные, участники заседания руководствовались единым принципом: чтобы в будущем *устойчиво* развиваться, быть конкурентоспособными надо *создавать новые конкурентные преимущества* уже сегодня.

А. М. Григорьев

(Институт энергетики и финансов)

АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СЗФО — ПРИЛОЖЕНИЯ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

Одной из ключевых трудностей формирования стратегического плана региона или города остается увязка интересов местного и крупного транснационального или «трансроссийского» бизнеса с целями развития, поставленными местной общественностью и властями. Другой проблемой является формулирование федеральных интересов в региональной политике. Этими двумя факторами определяется возможность получения частных или федеральных инвестиций в регион. Кроме того, отметим фактор конкуренции и сотрудничества с соседними регионами. В российских условиях, в частности в СЗФО, где половина регионов является еще и пограничными, невозможно строить долгосрочные планы регионов без учета объективных факторов региональной конкуренции. Эти соображения часто не учитываются в стратегическом планировании, поскольку есть надежда на благоприятное решение основных проблем путем обращения к бизнесу и к федеральному центру за пониманием и помощью. Очень редко фактор «соседской» конкуренции внутри страны артикулируется самими местными властями, он почти не фигурирует в официальных документах. В ряде случаев считать соседей внутри страны конкурентами считается как бы неудобным и политически некорректным. Тем не менее анализ движения труда, производства и капитала в условиях подъема 2000—2005 гг. показал направления перемещения. В целом их можно считать трендами, которые надо учитывать в будущем планировании, даже если их направления неблагоприятны для той или иной области. Трудовые ресурсы не появятся сами собой, также как и инвестиции — и их приход не гарантирует абсолютного равенства положения соседей. В ряде случаев наши области не столь велики или их конфигурация такова, что только в кооперации они могут решить долгосрочные проблемы развития (независимо от проблемы «увеличения регионов»). Стоит напомнить, что разный уровень развития, географическое положение и ресурсы означают и различие целей и инструментов развития.

Есть группа внешних факторов, которые безусловно находятся вне местного и федерального контроля и заданы интересами и политикой государств-соседей. Применительно к СЗФО это страны ЕС, некоторые из них всего пятнадцать лет назад были частью СССР. Здесь все легко признают наличие конкуренции, хотя редко артикулируются ее особенности, и недостаточный упор делается на кооперацию.

Вдоль границ России (не считая морей) видно не меньше пяти существенно разных комбинаций меж-

ду характером наших регионов внутри страны и спецификой стран снаружи. Каждая комбинация требует особой модификации региональной политики. На границах сталкиваются качественно разные системы хозяйствования, иногда разные миры. Поэтому мы можем быть уверены, что в пограничных регионах экономическая политика должна отражать не только фактор границы, но и контраст уровней развития и институтов. Во всяком случае, проблемы экономического состояния пограничных территорий, характеризующихся низким уровнем развития и ощутимым воздействием негативных политических и идеологических факторов, становятся серьезным фактором при вариации целей, принципов и инструментов региональной политики. Заметим, что чем меньше разрыв по уровню развития и институтов, меньше политической напряженности, тем меньше специфика региональной политики.

Из анализа, опубликованного в моей работе «Экономические перспективы Восточной Балтики: конкуренция и сотрудничество» (Европа, 2005 г.), следует, что конкуренция и сотрудничество в Восточной Балтике входят в новый этап как в связи с подъемом, так и после вступления прибалтийских стран в ЕС. В СЗФО наши сельские области стоят визави членов ЕС: Норвегии, Финляндии и трех Прибалтийских государств. В Мурманской области и Карелии сельские районы на нашей территории находятся в запустении, а за границей — очень благополучная Финляндия. Она когда-то тоже была в подобной ситуации, но за последние десятилетия встала на ноги, стала и нашим крупным экспортером промышленных товаров. Там цивилизация, дороги, туризм — наши богатые люди ездят туда, чтобы отдохнуть на озере в деревянном коттедже, в точном таком же климате и такой же природе, что есть у нас самих, и готовы оставить за границей свои доходы.

В центре зоны находятся Петербург и Ленинградская область, которые последние годы быстро развиваются. Дальше на юг в зоне Прибалтики все аналогично, хотя разрыв меньше. В Литве, Латвии и Эстонии приличная инфраструктура, хотя дороги и порты в значительной степени построены еще при «плане» и раньше. Темпы роста последнее десятилетие в трех соседних странах были выше наших; сейчас выравниваются. Главное в том, что там высокие и уровень жизни, и качество рыночных институтов. А что в Псковской и Новгородской областях? Прогресс за последние годы есть, но контраст остается значительным. Из Таллина легко проехать в Вильнюс, в Калининград или в Цен-

тральную Европу. У нас можно доехать из Петербурга в Великий Новгород и во Псков. Но вдоль западной границы из Пскова в Смоленск надо добираться как при князе Довмонте. С той стороны — экономика, которая будет еще дополнительно поддерживаться специальными инфраструктурными грантами Евросоюза, а с этой стороны — приграничная мелкая торговля и региональная политика, находящаяся только в стадии формирования.

В этой зоне мы выигрываем по стоимости рабочей силы и проигрываем по качеству рыночных институтов, планированию и инвестициям в инфраструктуру. Идет конкуренция по транзиту между нашими и прибалтийскими портовыми городами. Развитие наших портов должно создать конкуренцию и снизить общие издержки транзита, но оставит массу работы соседям. Ну, и наши компании инвестируют довольно значительно по обе стороны границы. Возможности сотрудничества большие, но требуют участия правительств. В перспективе при улучшении внутреннего инвестиционного климата в России и серьезной региональной политике мы можем и должны подтягиваться к соседям.

Необходимо от признания различий в развитии, осознания институциональных различий регионов Центра, Юга и Востока перейти к постановке различных целей развития — реалистичный шаг вперед для каждого региона. Тем самым по типологии регионов можно сформулировать и набор целей развития. Продвинутой регион — Санкт-Петербург может ставить стратегической целью движение к постиндустриальному обществу, хотя впервые такая цель сформулирована в Стратегии Самарской области. Его аграрные соседи — как любой такой регион в мире — должны искать возможности поднять образование, занятость, обеспечить рациональное использование ресурсов путем, например, экологического, аграрного, спортивно-туризма.

В региональном развитии огромная роль останется федеральному центру не только в области целеполагания и выработки нескольких типологических стратегий. Например, поддержка регионов-локомотивов, обеспечение соответствующих возможностей и прав регионам, которые по своему лидерству могут решать ряд хозяйственных вопросов самостоятельно. Разумеется, признание существования локомотивов роста в стратегии развития регионов России, предложением Минрегионразвития, является огромным шагом вперед. Важно только, чтобы это были не просто большие развитые регионы, но и лидеры в качестве институционального развития, способные показать пример устойчивого соблюдения закона, ощутимого понижения преступности и коррупции, рационального использования общественных фондов, демонстрирующие максимум демократизма и способности решать местные проблемы путем диалога с общественностью и бизнесом. Такие регионы могли бы стать центрами (или уже ими являются) притяжения менее развитых и менее удачливых на руководство (в годы перехода) регионов.

Какие выводы для регионального развития, в частности СЗФО можно сделать из данных соображений? Во-первых, бросается в глаза необходимость создания рабочих программ развития по группам российских регионов, объединенных едиными географическими рамками и проблемами — в данном случае регионов, примыкающих к Балтийскому морю. В общенациональных программах и проектах специфика Балтийского региона теряется, федеральный округ также велик, а утверждение министерствами областных стратегий

грозит нестыковкой соседних программ, конкуренцией там, где нужна кооперация, и наоборот. Например, продвижение Санкт-Петербурга как европейского города — мирового мегаполиса не может ограничиваться стратегией именно города. Нужна увязка с Карелией, Ленинградской областью в отношении постепенного вывода промышленности, создания нового типа расселения, ориентированного на снабжение рабочей силой не городских промышленных районов, а «прибрежных» промышленных зон, включая порты, рекреацию.

Во-вторых, стратегии развития соседних стран достаточно прозрачны. Они основаны на использовании рабочей силы практически той же («русскоязычной») квалификации в том, что касается промышленности, транспорта и торговли. Нельзя планировать свое развитие в отдельной области без учета того, что делают соседи и ЕС. Европейские гранты достигнут в соседних странах 5–10% ВВП этих стран за первые три года в составе ЕС — этот фактор нужно учитывать при прогнозе того, как будет выглядеть экономическая граница через десятилетие. Выбор в общем прост: либо наша (или украинская) рабочая сила приносит доход у соседей, получая зарплату вахтовым методом; или значительная часть бизнеса сдвигается из Прибалтики в Псков и Новгород, создавая «ресурсы европеизации». В рамках таких задач нельзя забывать крупные проекты, от которых будет зависеть будущее развитие. Например, маршрут скоростной дороги вокруг Балтийского моря — для нас критически важно, чтобы он захватывал Петербург. Тогда мы смогли бы создавать в будущем быстрый поезд в Копенгаген — Берлин — Кельн — Париж — Брюссель — Лондон с обеих сторон моря, как от Москвы, так и от Петербурга. И не последнее место в таком развитии занимает более скромный проект — расширения возможностей для грузового автомобильного транспорта в районе Ивангорода — Нарвы.

В-третьих, в области промышленности стратегия развития транзита и портов предполагает создание долгосрочных стимулов для российских компаний. Они позиционируются активно в соседних странах, но должна быть конкурентная среда и запас мощностей. Сейчас низкие трудовые издержки на нашей территории (месячная зарплата в 2–2,5 раза ниже, чем в Эстонии) противостоят низкой коррупции, большому порядку и опыту в Эстонии и других странах. Повышая качество своих рыночных институтов, мы получаем выигрыш в конкуренции, рабочих местах и развитии. Если уж речь идет о европейском мегаполисе, то и окружен он должен быть, как минимум, развитым по восточно-европейским стандартам побережьем, дорогами, средой в целом.

В области туризма: не сложно получить интеллигентного западного туриста на три-четыре дня в Петербург, но намного выгоднее дать ему возможность еще и посмотреть монастыри и крепости, наши озера и парки в более расслабленном режиме с расчетом на его повторный приезд. Но это требует другого уровня дорог, отелей, обслуживания и развлечений. Европейцы находят легенду для любой церкви и водят туристов так, чтобы они оставались на ночь в деревушке и поужинали. Тогда надо расширять маршруты вокруг Петербурга и малые центры туристского интереса в регионе. Соответственно, возникает проблема планирования, облегчения доступа бизнеса к земле, снижения административных барьеров, использования преимуществ низкой стоимости рабочей силы и т.п. Практически большая часть бизнеса развивается частными компаниями — они должны иметь ясность перс-

пективы, низкие издержки входа в регион, поддержку местных властей.

В-четвертых, общенациональные программы в области транспорта, пространственного развития должны дать частному бизнесу и региональным властям четкий сигнал, что именно они будут делать следующие десять—двадцать лет. Это, кстати, предполагает более четкие принципы долгосрочной региональной и промышленной (под любым названием) политики и переход к долгосрочному финансированию таких проектов — они не могут зависеть от ежегодного бюджета — слишком велики сопряженные расходы бизнеса и местных властей и потенциальные риски и издержки. Нужна расширенная будущая сеть федеральных дорог и мостов, к которым регионы и бизнес привяжут свои планы и инвестиции. Разумеется, это относится ко всем регионам России, но в Балтийском регионе, представляется, есть все условия для реализации такого подхода.

В-пятых, при расширении регионов или же другим способом необходимо выравнивание качества рыночных институтов. Областное своеобразие — дело хорошее, если регионы соревнуются в создании благоприятных условий для бизнеса. Общее пониже-

ние уровня бюрократии и коррупции выглядит как условие развития, если мы намерены конкурировать в Балтийском регионе в целом за достойное место в разделении труда, рабочие места (разрыв в доходах с ЕС сохранится в обозримом будущем) и ускорение развития.

В заключение вернемся к тому, что технократический подход: план и финансирование, — может не сработать по причине тормозящего действия несовершенной рыночной среды и избыточной бюрократии. Каждая область в стратегическом плане может наметить реалистические цели подъема своей экономики — но они будут отличаться. Наиболее развитые регионы могут, видимо, уже ставить задачу движения в постиндустриальное общество, которое характеризуется не только сдвигом производства в инновации и услуги, но и высокой активностью гражданского общества и демократией. Хотя Россия и не присоединяется к ЕС, она должна строить европейские по качеству общественные и рыночные институты, в том числе на региональном уровне. Без улучшения качества институтов, включая взаимодействие государства и бизнеса, трудно обеспечить как разработку, так и реализацию стратегических планов.

Э. Р. Ахметзянова

(Академия наук Республики Татарстан)

ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ПРОМЫШЛЕННЫХ КЛАСТЕРОВ В РАМКАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

В основе кластерного механизма лежит понятие «кластер», что означает скопление успешно конкурирующих фирм, которые образуют соединения, обеспечивая конкурентные позиции на рынках — отраслевым, национальным, мировым. Основоположником данной теории является нобелевский лауреат Майкл Портер. Портером понятие «кластер» определяется как индустриальный комплекс, сформированный на базе территориальной концентрации сетей специализированных поставщиков, основных производителей и потребителей, связанных технологической цепочкой.

В экономической литературе также встречается ряд теорий, в основе которых используется данное понятие. Так, И. Толенадо и Д. Солье обозначают кластер как «фильеры» или зависимость одного сектора от другого по технологическому уровню. Здесь кластер основывается на необходимости создания технологических связей между отраслями и секторами для реализации их потенциальных преимуществ. Другой автор, Е. Дахмен дает определение кластеру как совокупности секторов или «блоков развития» экономики, где основой развития является наличие связи между способностью одного сектора развиваться и обеспечивать прогресс в другом. А. В. Фельдман определяет, что кластер — это диверсифицированная совокупность отраслей, связанных отношениями поставок и приобретений, основанных на матрице «затраты-выпуск».

Нами предложено новое определение **кластера как ключевого инструмента управления территориальной промышленной политикой перераспределения добавленной стоимости и комплексного использования социально-экономического потенциала территории.**

В советский период в 1960—1980-е гг. был накоплен значительный опыт создания территориально-промышленных комплексов и успешного управления ими в рамках централизованной отраслевой промышленной политики. В период масштабной перестройки — изменения форм собственности, отмены командной вертикали «министерство-предприятие» система социалистической экономики рухнула, что естественно привело к возникновению целого комплекса новых экономических, социальных и политико-правовых проблем, прежде всего, в государственной промышленной политике. При этом использование кластерных механизмов могло бы быть решением многих возникших проблем.

Во многих развитых странах кластеры стали привычной формой организации бизнес-сообществ. В качестве примеров можно отметить автомобильный (Германия), химический (Сингапур), биотехнологический (Швеция), продуктовый (США), телекоммуникационный (Италия), аэрокосмический (Испания).

Для выявления различий в формах организации промышленного производства на территориях нами были определены основные параметры, характеризующие социально-экономический потенциал территории, это: модель управления развитием территории, инфраструктура производства, конкурентная среда, критерии экономической эффективности, по которым оцениваются результаты труда, мобильность рабочей силы.

Основными отличиями кластерного подхода в сравнении с традиционным отраслевым подходом (табл. 1) являются три совокупных параметра: он основан на инновационном развитии, ориентирован на перегруппировку производительных сил и средств производства, происходит совокупная капитализация или рост активов территории.

Таблица 1.

Сравнительная характеристика отраслевого и кластерного подхода

Параметры	Отраслевой подход	Кластерный подход
Управление развитием территории	Доминируют хозяйственные стратегии ведущих корпораций. Высокая степень зависимости (бюджетной, кадровой и т. п.) местных властей от конкретных компаний	Стратегии формируются в результате партнерства предприятий — участников кластера и местных властей. Высокая степень автономии местных властей по отношению к отдельным компаниям
Инфраструктура производства	Массовое стандартизированное производство. Жесткая специализация (монопрофильная экономика). Вертикально-интегрированные производственно-технологические комплексы. Централизация производства (градообразующие предприятия). Формальные институты и формализованные типы коммуникации. Специализированное знание, используемое в производственно-технологических процессах. Размещение основных фондов на производственных площадках	Инновационное производство. Гибкая специализация (функциональная специализация, основанная на разделении труда, сменяется интеграцией трудовых процессов на базе технологических сетей). Сеть корпоративно-автономных фирм. Концентрация производства без его централизации. Сочетание формальных и неформальных институтов и коммуникаций. Значительная роль междисциплинарных знаний. Развитие территориальной кооперации, формирование производственно-технологической связанности фирм-резидентов — социально-культурной и хозяйственной среды жизни на территории
Конкурентная среда	Отсутствие конкуренции внутри региона в доминирующих отраслях экономики	Конкурентная среда внутри региона
Критерии экономической эффективности	Объемные показатели производства (натуральные и стоимостные)	Совокупный рост стоимости активов региона
Мобильность рабочей силы	Низкая мобильность рабочей силы	Высокая мобильность рабочей силы

В рассматриваемой теории объектом кластерного управления является не отдельная отрасль промышленности, а все многообразие межотраслевого и межсекторального взаимодействия составляющих отдельной территории. Скопления компактно расположенных взаимосвязанных предприятий, между которыми сохраняются конкурентные отношения, становятся носителями общей «коммерческой идеологии» и, инвестируя в специализированные технологии, инфра-

структуру, человеческие ресурсы, ведут к массовому возникновению новых фирм. Таким образом, кластеры, диктуя необходимые потребности для своего развития, формируют на территории создание своеобразного каркаса, отражающего направления развития всех секторов экономики территории, что в нашем понимании выступает современным инструментом управления территорией, органично отражающим ее социально-экономическую стратегию развития.

Г. Ю. Ветров

(Фонд «Институт экономики города»)

ОЦЕНКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ: ОПЫТ ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

Оценка муниципальных и региональных программ в настоящее время является одним из важнейших направлений деятельности Фонда «Институт экономики города» (ИЭГ). Оно возникло и получило развитие в ИЭГ постепенно, начиная с небольших проектов, и постепенно сложилось как самостоятельная, методически и организационно оформленная деятельность.

Первые шаги ИЭГ в специализированной оценке муниципальных программ имели сугубо прикладной характер. Они были связаны с попытками оценить качество комплексных программ, подготовленных совместно с российскими муниципальными образованиями в 1998–1999 гг., дать им рекомендации по корректировке выполнения этих документов.

Соглашение о проведении оценки программ было достигнуто с двумя муниципальными образованиями — городом Саратовом и Борским районом Нижегородской области. В первом при участии Ин-

ститута экономики города в 1999 г. была разработана «Муниципальная программа финансово-экономического развития города Саратова», во втором, также в 1999 г., «Программа социально-экономического развития Борского района Нижегородской области в 2001–2003 гг.»

Обе программы были посвящены реформированию управления муниципальной экономикой и социальной сферой. Они носили среднесрочный характер, их оценка проводилась в 2002–2003 гг., когда более половины планового срока их реализации прошло. Таким образом, результаты оценки могли быть использованы для внесения определенных корректив на финальной стадии реализации и/или для принятия новой версии программ.

В обоих случаях оценку проводили специалисты ИЭГ, используя в основном три метода — работу с документами местных администраций, анкетирование и экспертные интервью. Фиксировались факты вы-

полнения или невыполнения мероприятий программы, проводилась количественная или качественная оценка их эффекта (в зависимости от типа мероприятия), а также выявлялись факторы успеха или неуспеха заложенного в программу мероприятия. Несмотря на то, что оценка имела ограниченный характер — как по набору оцениваемых параметров, так и по целевой группе (только сотрудники администраций), она дала немало интересных результатов. Так, например, по саратовской программе были получены следующие результаты:

- ♦ всего было реализовано около 60% предложенных в программе мероприятий;
- ♦ по оценке эффекта эти 60% распределились практически поровну — эффект 20% мероприятий признан высоким, 20% — средним, 20% — низким;
- ♦ основными факторами успешности выполнения мероприятий программы признаны совершенствование процесса планирования, улучшение процедур управления, усиление контроля, привлечение общественных структур;
- ♦ основными факторами неуспешности признаны недостаточность финансирования, барьеры нормативной базы регионального и федерального уровня, бюрократическое сопротивление на местах, неясный статус комплексной программы (формально ни одна из двух программ не была принята как местный нормативный акт).

Оценка дала достаточно значимые результаты, которые были доведены до сведения руководства муниципальных образований и одновременно учтены при работе с другими муниципалитетами. Вместе с тем, стала очевидной необходимость более глубокого методического обоснования оценочных работ, которым в течение ряда последующих лет серьезно занимались специалисты ИЭГ.

Было, в частности, изучено большой опыт оценки как инструмента управления и части проектной культуры в США и других западных странах, где она развивается с 1960-х — 70-х гг. По мере усложнения и расширения задач, а также роста практической значимости, оценка проектов (project evaluation) там выделилась в самостоятельную область знаний и профессиональной деятельности. Сегодня во многих университетах США и Европы читаются академические курсы, посвященные оценке программ и проектов, а на стадии разработки любого коммерческого или социального проекта до 10% бюджета проекта отводится на оценку его выполнения. Методологией оценки занимаются такие известные научные центры, как Институт мирового банка (World Bank Institute); Институт города (The Urban Institute), и др. Активно работают национальные и международные сообщества, объединяющие специалистов по оценке проектов и программ.

Сложность оценки в практике муниципального управления обусловлена уже тем, что в силу разнообразия объектов и задач нет единой и общепризнанной методики оценки муниципальных программ и проектов. В мировом сообществе оценщиков, принадлежащих к разным управленческим и аналитическим школам, пока не сложилось даже единого терминологического поля в этой тематике. Можно говорить лишь о методических подходах к проведению оценки, определяющих общие принципы и логику оценочной

деятельности. Но планировать оценку, выбирать ее параметры и способы их измерения необходимо в каждом конкретном случае отдельно.

В данной статье не ставилась задача описания инструмента оценки¹. Отметим лишь то, что оценка всегда должна быть нацелена на результат, ведь она — не отвлеченное научное исследование, а инструмент, предназначенный для принятия качественных и своевременных управленческих решений, такой же, как, например, бюджетное планирование. Проводя оценку, всегда следует иметь в виду, кто и как будет использовать ее результаты, и поэтому процедуру использования результатов оценки можно (и нужно) было бы формализовать в рамках городского управления.

Оценка городских программ — относительно новое явление в российской практике муниципального управления. Однако несколько консалтинговых компаний, в основном при поддержке донорских организаций, уже осуществили несколько успешных оценочных проектов².

ИЭГ ведет оценочную деятельность по различным направлениям, которые можно свести в несколько категорий — оценка муниципальных и региональных программ — комплексных и отраслевых; оценка образовательных программ; оценка грантовых программ; проводятся также методические разработки в области оценки и обучение оценочной практике. При этом оценка муниципальных программ, являясь, пожалуй, одной из наиболее распространенных в практике ИЭГ, остается и наиболее сложным ее видом. Рассмотрим несколько примеров.

В 2002 — 2003 гг. при поддержке Фонда Евразия ИЭГ выполнил проект «Разработка и внедрение методики оценки в практику управления социально-экономическим развитием городов». Работа проводилась в трех разных регионах России:

— «Комплексная программа социально-экономической стабилизации и последующего развития города Кунгура в условиях экономической реформы» (Пермская область).

— Программа «Социальная защита населения города Междуреченска в 2001 году» (Кемеровская область).

— «Программа развития жилищно-коммунального хозяйства Городецкого района на 1997 — 2003 гг.» (Нижегородская область).

Данный проект позволил специалистам ИЭГ приобрести разнообразный опыт оценки муниципальных программ различных типов (одной комплексной и двух отраслевых), оценки на разных стадиях реализации программ (предварительной, промежуточной, финальной), а также оценки разных параметров программ (процесса реализации, результативности, эффективности, влияния и пр.). Кроме того, весьма полезным оказались практические навыки проведения независимой оценки, решения непростых организационных и этических моментов.

Наиболее детально проработанной в данном проекте оказалась оценка «Комплексной программы социально-экономической стабилизации и последующего развития города Кунгура в условиях экономической реформы». Заказчиком оценки выступила Управа города Кунгура (орган исполнительной власти города). По типу оценщика оценка была внешней (то есть

¹ Более подробно методические разработки представлены, например, в работе: *Визгалов Д. В. Методы оценки муниципальных программ*. — М., Фонд «Институт экономики города», 2005.

² Информацию о многих организациях и проектах по оценке социальных проектов можно найти на сайте международной сети по оценке программ (<http://ipen21.org/ipen>).

оценщик не участвовал в создании Программы), по стадии реализации программы — промежуточной, по целевому назначению — оценкой процесса реализации и результативности.

В ходе оценки вместе заказчиком совместно с оценщиком было сформулировано три основных вопроса оценки:

— Насколько содержание программы соответствует задачам социально-экономического развития города?

— Насколько эффективен механизм реализации программы?

— Насколько результативны программные действия?

Эти вопросы были развернуты оценщиком в 12 параметров, 32 критерия и, соответственно, 32 индикатора (под каждый критерий), причем из 32 индикаторов измеряемых численно оказалось 11, остальные фиксировались посредством качественной оценки по балльной шкале. Для сбора информации, необходимой для проведения оценки, были использованы достаточно традиционные методы — работа с документами городской управы и городской думы, экспертные опросы представителей местных органов МСУ, фокус-группы с различными представителями местного сообщества, интервью с жителями.

В результате оценки были сделаны следующие основные выводы:

— Положительным фактом является то, что Программа в целом имеет практическую направленность и является управленческим инструментом, используется представителями органов МСУ в текущей работе.

— При этом отдельные целевые программы (как часть комплексной) часто содержат описание текущей деятельности, а не развития.

— Имеют место необоснованный рост количества целевых программ, отсутствие в комплексной программе четко сформулированных приоритетов, и, как следствие, бессистемность в принятии решений по Программе, распыление средств на множество задач.

— В Программе есть относительно четкие индикаторы выполнения мероприятий, но нет критериев оценки их качества.

— Программа слабо связана с бюджетным процессом, существует сама по себе, и не используется как основа для составления бюджетов.

По итогам оценки было рекомендовано создать в городе более четкую систему планирования социально-экономического развития. В направлении доработки Программы предлагалось ввести в нее систему стратегических приоритетов и систему критериев качества выполнения мероприятий, формализовать процесс реализации Программы через процедуры, нормативные документы, планы реализации. Предлагалось также провести еще минимум одну внутреннюю (силами управы, думы) оценку программы, а также повысить «прозрачность» процесса выполнения программы для местного сообщества. Судя по всему, положения оценки учитывались в ходе развития системы городского планирования, так как в 2005 г. сообщалось о разработке в городе Кунгуре стратегических плановых документов³.

Другими примерами оценки муниципальных и региональных программ в ИЭГ являются:

- ♦ Оценка социальных программ
 - Программа «От пособия к зарплате», г. Пермь
- ♦ Оценка бюджетной эффективности муниципальных программ

- «Муниципальная программа финансово-экономического развития города Саратова на 1999–2001 гг.» (1999 г.).
- «Программа социально-экономического развития города Перми в 2004–2006 гг.» (2004 г.).
- «Программа социально-экономического развития города Бузулука на 2004–2008 гг.» (2004 г.).
- ♦ Оценка региональных программ
 - «Программа социально-экономического развития Томской области» (2003–2004 гг.)
- ♦ Оценка образовательных программ
 - Программа обучения муниципальных служащих «Муниципальная экономика и менеджмент» (Ташкентский государственный университет)
- ♦ Оценка грантовых программ
 - Грантовая программа Фонда Евразия в городе Лисаковске (Казахстан) по разработке стратегии городского развития
- ♦ Методические разработки
 - Брошюры по оценке, материалы семинаров и учебных курсов.
- ♦ Обучение оценочной практике
 - Образовательный курс по разработке социально-экономической политики на местном уровне — около 10 российских регионов, Кыргызстан, Грузия, Босния и Герцеговина.
 - ГУ — Высшая школа экономики (г. Москва).

Значительный опыт изучения оценочной деятельности и проведения собственных оценочных проектов позволяет сделать некоторые выводы о том, как развивается данное направление в России:

♦ Круг консалтинговых центров, некоммерческих организаций, научно-аналитических центров, осваивающих практику оценки, быстро расширяется. «Пионерами» оценочной деятельности в России выступали российские НКО, специализировавшиеся на социальных проектах, которые анализировали собственные программы. Однако интерес к данному инструменту постоянно растет, о чем свидетельствует создание при поддержке Фонда Евразия Международной сети по оценке программ (СНГ). Одновременно отмечается довольно высокий уровень знакомства российских муниципалитетов с инструментами мониторинга и оценки (рис. 1 и 2).

♦ Важнейшую роль на этапе становления и развития оценочной деятельности сыграли грантовые программы, прежде всего проводившиеся при поддержке Фонда Евразия в 1999–2003 гг. В настоящее время имеет место определенное сокращение числа грантовых проектов по оценке. Однако одновременно отмечается некоторый рост заинтересованности в практической оценке программ практиками муниципального, регионального и, иногда, федерального уровня, что отражает общую тенденцию на повышение эффективности управления в общественной сфере.

♦ Оценка на региональном и, особенно, на муниципальном уровне сталкивается с массой сложностей. Прежде всего, это искажение принципов оценочной деятельности — например, ее проведение в рамках «спущенной сверху» кампании, или заказ оценки не автором и исполнителем программы, а «третьим» лицом (например, региональной администрацией). Остаются проблемы с качеством самих оцениваемых программ — часто их просто трудно формализовать для целей оценки, а также с получением необходимой информации. Наконец, далеко не все исполнители готовы адекватно

³ По сообщению www.regnum.ru от 06.10.05, глава Кунгура Амир Махмудов представил в Пермской областной администрации концепцию развития Кунгура на 2005–2010 гг.

воспринять результаты — иногда нелицеприятные — независимой оценки, и, тем более вносить на их основе коррективы в управленческие механизмы.

♦ Однако при этом подавляющее большинство активных работников местного и регионального уровня управления в общественной сфере сходятся в том мнении, что оценка программ и проектов — это важ-

ный логический шаг в городском управлении, который неизбежен в случае перехода муниципалитетов к программному методу управления. Более того, это эффективный и широко применяемый в развитых странах инструмент управления и важная часть проектной культуры, осваивать которую предстоит в ближайшем будущем российским регионам и муниципалитетам.

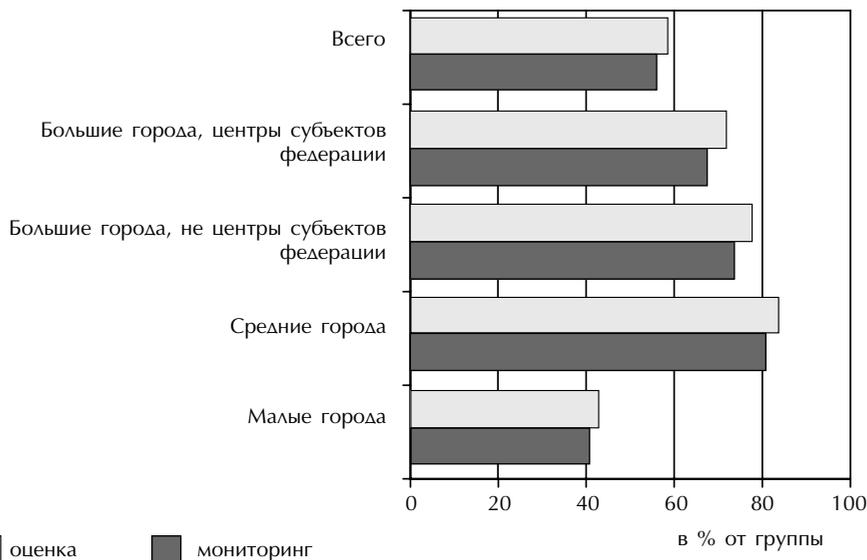


Рис. 1. ЗНАКОМСТВО ГОРОДОВ С ИНСТРУМЕНТАМИ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ ПРОГРАММ (по результатам обследования ИЭГ «Городское управление в современной России», 2004 г., см. Интернет — сайт ИЭГ: www.urbanecomomics.ru)

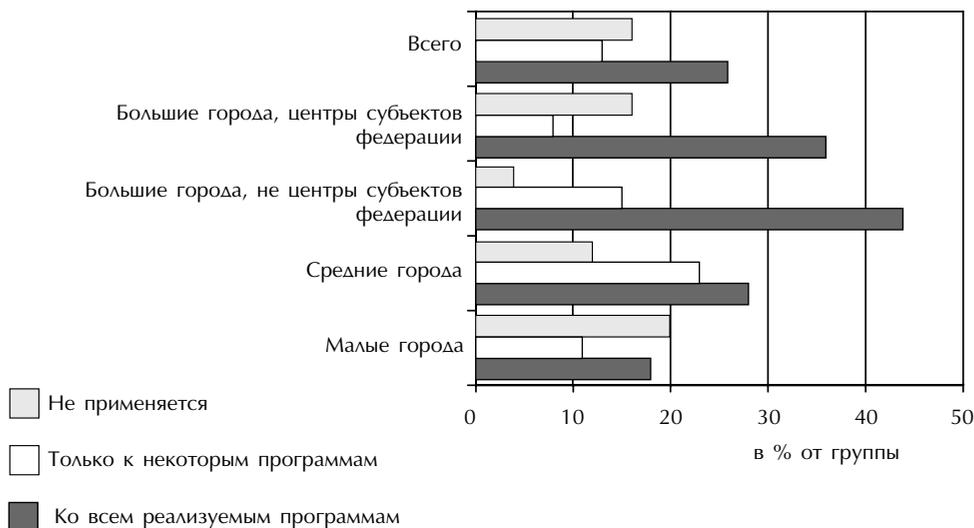


Рис. 2. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНСТРУМЕНТА ОЦЕНКИ ПРОГРАММ В ГОРОДАХ (по результатам обследования ИЭГ «Городское управление в современной России», 2004 г., см. Интернет — сайт ИЭГ: www.urbanecomomics.ru)

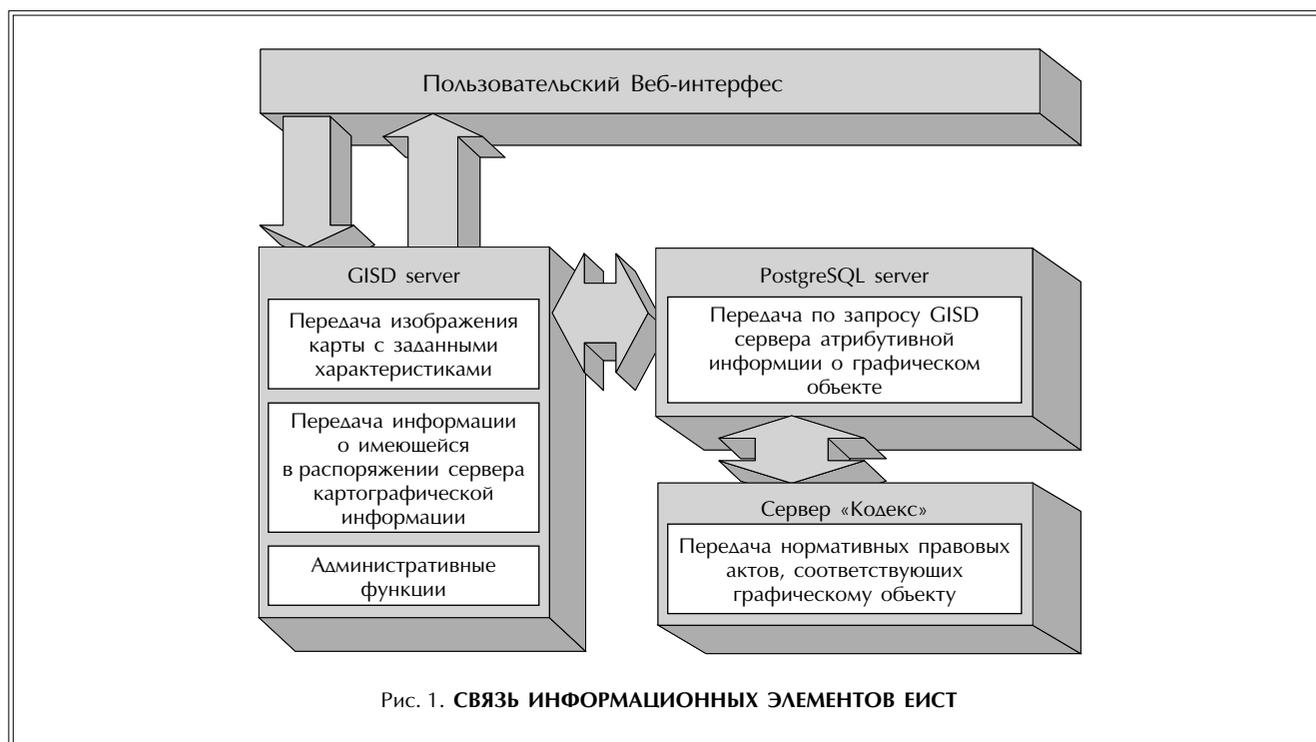
А. В. Есипов

(МЦСЭИ «Леонтьевский центр»)

ГЕОИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА ЕИСТ: АРХИТЕКТУРА И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Одна из основных проблем, с которой сталкиваются разработчики стратегических планов, — недостаток информации. Причем зачастую причина состоит

не в отсутствии данных, а в ведомственной разобщенности и трудностях получения имеющихся сведений. Требуется кропотливая и систематическая работа,



чтобы организовать получение, проверку, адаптацию, систематизацию, хранение и представление в удобном виде конечному пользователю необходимой информации. Такая задача была решена в Санкт-Петербурге в 1998 – 2004 гг. применительно к информации о развитии территории. Некоторые решения и уроки этого пионерного проекта рассмотрены в данной статье.

История. В 1998 – 1999 гг. в рамках проекта «Реконструкция центра Санкт-Петербурга» (реализованного при поддержке Всемирного банка) была создана территориальная информационно-аналитическая система «Развитие исторического центра Санкт-Петербурга — возможности для инвестиций». В октябре 2000 г. вышло распоряжение губернатора Санкт-Петербурга о создании на ее основе единой справочно-информационной системы «Развитие территории и недвижимости Санкт-Петербурга», известной под аббревиатурой ЕИСТ. Эта система стала одной из первых в мире доступной через Интернет городской геоинформационной системой, со специализированной информацией о развитии недвижимости, инвестиционных возможностях Санкт-Петербурга и инвестиционной политике городских властей.

Для разработки и эксплуатации ЕИСТ был создан консорциум из МЦСЭИ «Леонтьевский центр» и ЗАО «Петербургский НИПИГрад». Разработчики решали два крупных блока задач. Первый — собрать информацию, имеющуюся у различных подразделений Администрации города, и представить ее на электронной карте. Второй блок — обеспечить доступ к этой информации конечных пользователей. Понятно обилие возникающих тут проблем, начиная с отсутствия одной официальной открытой электронной карты, которой могли бы пользоваться разные подразделения и естественного нежелания подразделений делиться информацией. Далее мы коснемся только программно-технических проблем, относящихся главным образом ко второму блоку. Эти проблемы решал Отдел информационных технологий и телекоммуникаций Леонтьевского центра. (ОИТиТ)¹.

¹ Руководил выполнением программно-технических работ С.Л. Носов, телекоммуникационные сети проекта создавали О.В. Рыбалко и К.С. Носов, программное обеспечение разрабатывали С.Н. Вознюк, К.С. Носов и А.В. Есипов.

С момента создания и до конца 2004 г. ЕИСТ находилась в ведении Комитета по строительству и поддерживалась упомянутым консорциумом. С января 2005 г. она перешла в ведение Комитета по инвестициям и стратегическим проектам и в настоящее время реализована в существенно модернизированном виде.

Программная архитектура ЕИСТ. Поставленные задачи с самого начала предполагали разделение предоставляемой потенциальному инвестору или составителю планов информации на графическую (карты, схемы размещения объектов) и атрибутивную — характеристики объектов, относящиеся к ним нормативно-правовые акты. Координаты графических объектов постоянно хранятся в файлах формата .mif. При включении сервера ЕИСТ массив координат размещается в оперативной памяти. Подобное решение ускоряет работу графической части проекта. JAVA клиент пользователя взаимодействует с указанным массивом посредством языка запросов GISD Query Language 2.

Атрибутивная информация, каждый элемент которой привязан к своему графическому объекту, хранится в базе данных. Для этой цели на большинстве серверов ЕИСТ используется свободно распространяемая СУБД PostgreSQL, однако сохраняется совместимость с большинством других SQL-совместимых СУБД. Совокупность графических объектов, объединенных по смыслу или происхождению, с привязанной к ним атрибутивной информацией, в рамках проекта называется слоем. Всего насчитывается порядка 50 слоев.

Нормативно-правовые акты, описывающие юридические характеристики объектов, хранятся отдельно, в базе, предоставленной фирмой «Кодекс».

Схематично связь информационных элементов ЕИСТ показана на рис. 1.

Для представления информации конечному пользователю был создан удобный интерфейс, позволяющий отображать на карте необходимые пользователю информационные слои, проводить поиск и получать атрибутивную информацию (рис. 2). В центре интер-

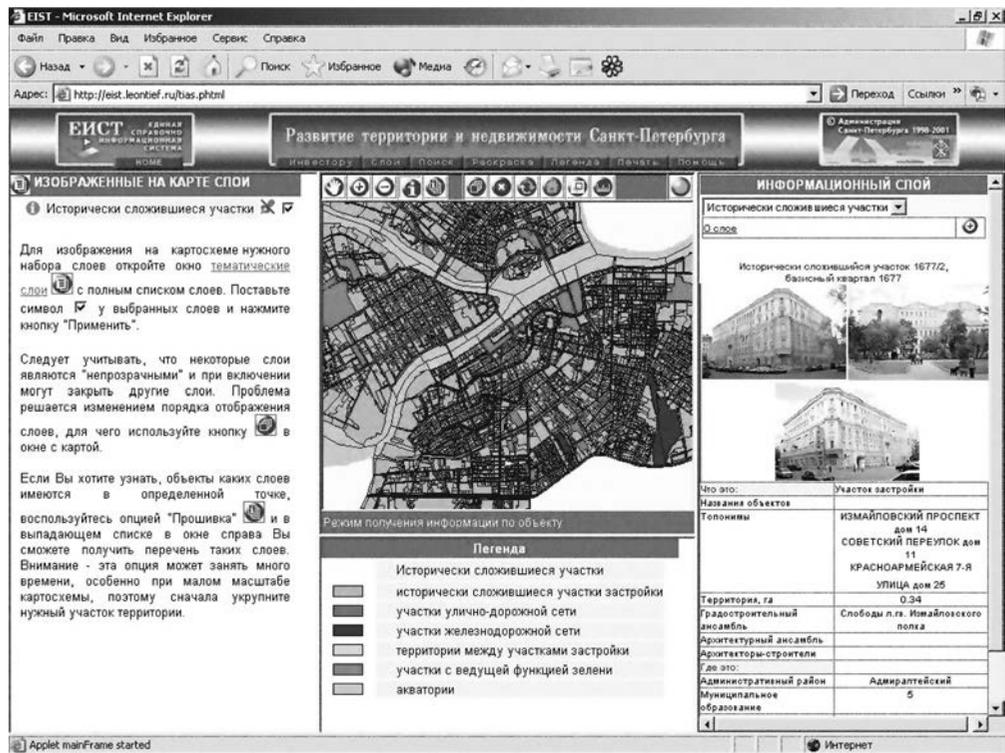
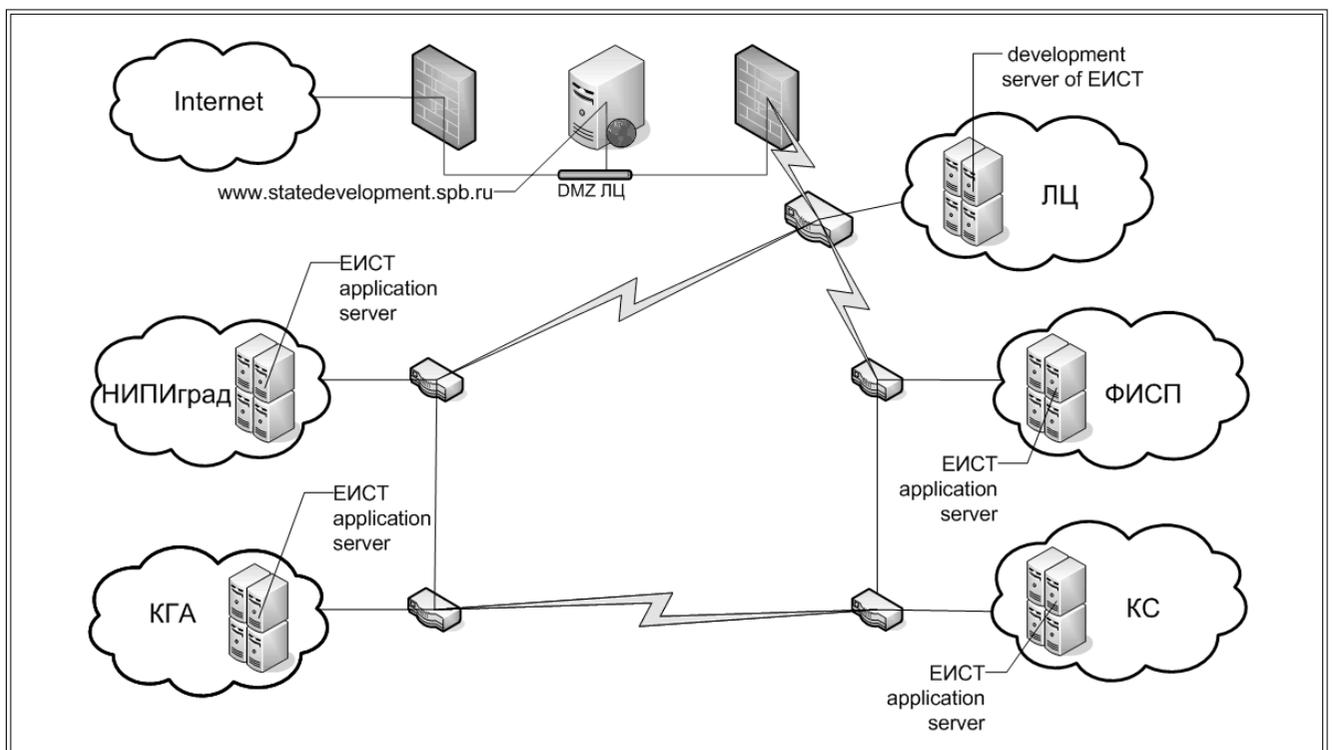


Рис. 2. ИНТЕРФЕЙС ЕИСТ

фейса находится окно карты. Карта оснащена элементами управления: кнопками перемещения, увеличения/уменьшения, установки порядка слоев, получения информации по объекту, обновления карты. Карта ЕИСТ состоит из информационных слоев. Каждый слой состоит из однотипных пространственных объектов и содержит в себе полную информацию о каждом таком объекте (как картографическую, так и атрибутивную). Реализованный в рамках интерфейса поиск позволяет получить список объектов, удовлетворяю-

щих одному или нескольким условиям из предлагаемого набора характеристик, и отобразить эти объекты на карте красным цветом.

Информационная безопасность проекта ЕИСТ. Для оперативного взаимодействия между создателями и важнейшими участниками ЕИСТ — Леонтьевским центром, Комитетом по строительству, Комитетом по градостроительству и архитектуре, Петербургским НИПИградом, Фондом инвестиционных и строительных проектов — была создана интрасеть следующего вида (рис. 3).



Как видно из рисунка, топологией интрасети является кольцо. Это позволило максимально повысить отказоустойчивость и защитить передаваемую информацию от возможных помех промышленного происхождения.

Удаленный доступ к программному обеспечению на всех серверах интрасети осуществляется по протоколу SSH. Данный протокол представляет собой средство организации безопасного доступа к компьютерам при работе по небезопасным каналам связи. Для организации безопасного доступа применяется процедура аутентификации с использованием асимметричного шифрования с открытым ключом. Это обеспечивает более высокую безопасность, чем при использовании симметричного шифрования, хотя и порождает дополнительную вычислительную нагрузку. При последующем обмене данными применяется уже симметричное шифрование, более экономичное в смысле затрат процессорного времени.

Однако для простого, быстрого и эффективного доступа к информационному и графическому наполнению каждого сервера предусмотрен web-интерфейс, защищенный от постороннего проникновения паролем по стандартам протокола HTTP. Защита реализована на языке программирования PHP.

Также следует отметить, что общий свободный доступ к ЕИСТ осуществлялся только на одном сервере интрасети, расположенном в демилитаризованной зоне сетей Леонтьевского центра. Все прочие сервера от возможного несанкционированного доступа извне прикрыты дополнительным Firewall'ом, реализованным на маршрутизаторе Cisco1600.

Заключение. Рассмотренная система, концентрирующая информацию о сложившихся элементах планировки и застройки города, об условиях для развития тех или иных территорий и объектов, о политике города в развитии отдельных частей территории, о намерениях города и частных инвесторов по развитию отдельных объектов и ходе развития показала свою востребованность как для инвестора-застройщика, так и для структур, обязанных таких инвесторов привлекать. Для задач стратегического планирования ЕИСТ и подобные ей системы способны принести несомненную пользу, предоставляя уникальную информацию по широкому кругу вопросов городского хозяйства. Высокая эффективность системы при простоте ее реализации позволяет создавать аналогичные проекты для других городов и территорий.

В. Н. Кабанов

(Волгоградская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации)

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ПОЛУЧЕНИЕ СИНЕРГЕТИЧЕСКОГО ЭФФЕКТА

Современному обществу нет нужды доказывать высокую ценность человеческой жизни. Последние несколько десятилетий человечество провозгласило основной целью развития цивилизации повышение качества жизни населения (рис. 1). В ООН для количественного измерения качества жизни используют значение индекса человеческого развития (ИЧР).

ИЧР вычисляют при помощи показателей, характеризующих продолжительность жизни, уровень доходов и образования населения. Необходимо отметить, что значение ИЧР позволяет сравнивать уровни развития не только стран, но и более мелких общественно-территориальных объединений населения (городов и иных населенных пунктов). Большинство отечественных и зарубежных исследователей единодушны в том, что качество жизни внутри отдельно взятой страны имеет довольно существенный разброс. Такое положение дает основание полагать, что оценка и рост ИЧР на муниципальном уровне имеет актуальное значение для страны в целом.

Нет сомнений в том, что в отдельности муниципальное образование вряд ли способно самостоятельно оказать существенное влияние на значение ИЧР. Вместе с тем эффективная работа местных органов власти, направленная на активизацию инвестиционной деятельности в сфере реального производства (предпринимательства), способна заметно изменить показатель качества жизни населения.

Аксиомой является утверждение о позитивном влиянии роста объемов промышленного производства на уровень жизни населения и темпы развития городов и населенных пунктов. Расчеты показывают, что муниципальный бюджет получает не менее 3,5% налоговых поступлений от объема освоенных капитальных вложений¹. Однако мировой и отечественный опыт

рекомендует решение вопроса о размещении производственных мощностей связывать не только с экономической эффективностью, но и с проблемами охраны окружающей среды, а также решением стратегических задач градорегулирования. Только такой комплексный подход способен обеспечить, с одной стороны, рост ИЧР, а с другой, — решение насущных вопросов жизни каждого человека в отдельности (рис. 2).

Необходимо отметить, что низкие темпы роста инвестиций в экономику муниципальных образований многие аналитики объясняют отсутствием средств в местных бюджетах. Нельзя с этим не согласиться. Вместе с тем активность, а самое главное последовательность действий местных органов власти, в том числе с использованием потенциальных возможностей институтов гражданского общества способны коренным образом изменить существующее положение.

Первым и наиболее значимым синергетическим эффектом может стать согласованное действие всех элементов современного человеческого общества для достижения стратегических целей (рис. 3). При этом очень важно определить такие цели развития, которые способны обеспечить консолидацию даже самых непримиримых противников.

Санкт-Петербург одним из первых в Российской Федерации разработал Стратегический план в виде документа, определяющего согласованные действия всех общественных организаций и заинтересованных граждан. Этот опыт имеет огромное научное и практическое значение для всех общественно-территориальных объединений нашей страны.

Следует заметить, что разработка стратегии развития сама по себе способна объединить общество и обеспечить весьма значительный рост качества жизни

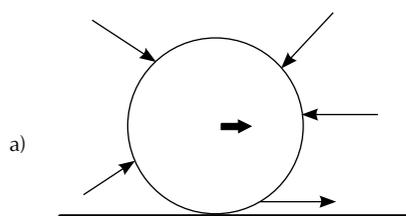
¹ Расчеты выполнены без учета налоговых поступлений по регулируемым налогам и при условии освоения капитальных вложений силами предприятий, расположенных на территории муниципального образования.



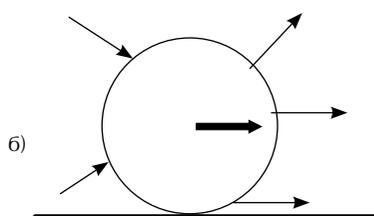
Рис. 1. Стратегическая цель развития цивилизации



Рис. 2. Стратегическая цель развития муниципальных образований



а)



б)

Рис. 3. Синергетический эффект как результат согласованных действий

населения, но без эффективного развития экономики этот процесс может вскоре значительно потерять темпы. Муниципальная экономика является локомотивом, от скорости движения которого зависят темпы роста научно-технического прогресса, а также ИЧР общества. Однако процесс развития экономики подчиняется закону сохранения энергии. Результатом высоких темпов роста производственных мощностей является увеличение антропогенных нагрузок на окружающую среду. Последствия такого движения характеризуются ухудшением здоровья населения, сокращением продолжительности жизни (рис. 4).

Важная роль при решении задачи повышения эффективности производства, особенно в реальном секторе экономики, принадлежит органам местного самоуправления. Эта роль приобретает еще большую актуальность в условиях реализации стратегической задачи нашей страны, связанной с разукрупнением действующих производственных мощностей и приоритетным развитием малого и среднего бизнеса. Кроме этого, развитие и поддержка предпринимательской инициативы населения направлена на формирование класса собственников. Именно класс собственников в большинстве стран мирового сообщества составляет основу

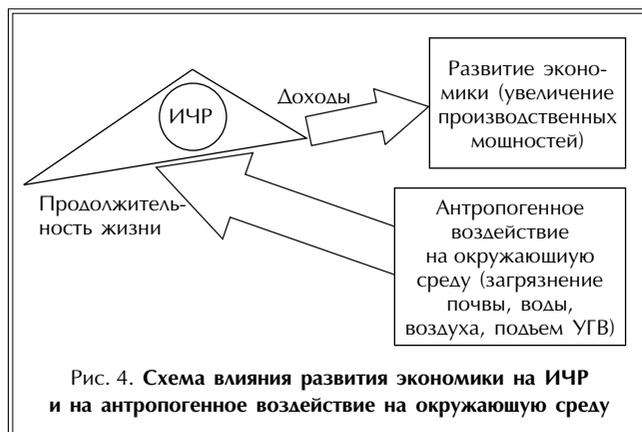


Рис. 4. Схема влияния развития экономики на ИЧР и на антропогенное воздействие на окружающую среду

так называемого среднего класса и является гарантом социальной и политической стабильности в обществе. Решение перечисленных задач можно обеспечить при реализации программы роста инвестиционной и предпринимательской активности (рис. 5).

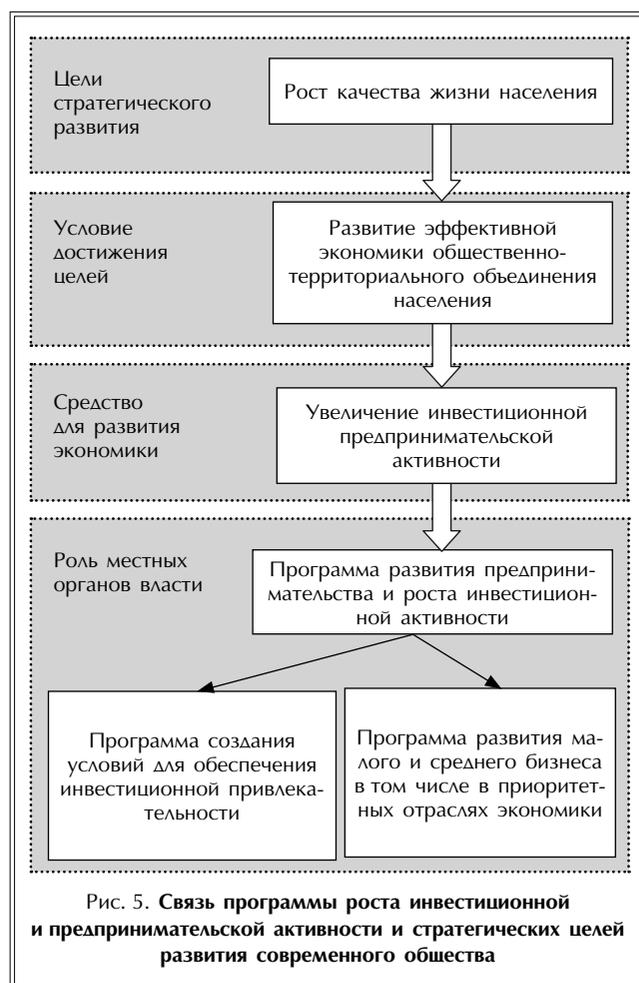


Рис. 5. Связь программы роста инвестиционной и предпринимательской активности и стратегических целей развития современного общества

Аксиомой является то, что реализацию стратегических программ общественно-территориальных объединений населения невозможно осуществить без развития экономики и особенно в реальном секторе. Очевидно, что количественные и качественные изменения производственных мощностей осуществляются за счет инвестиций. Таким образом, реализация стратегических программ развития муниципальных образований целиком и полностью находится в зависимости от инвестиционной активности в экономике города.

Задача повышения инвестиционной активности находится по значимости в одном ряду с задачей разработки стратегии социально-экономического развития общественно-территориального объединения населения. В настоящее время процесс увеличения инвестиционной активности российских кредитно-финансовых учреждений стимулируется, с одной стороны, государством, а с другой стороны, ростом конкуренции на рынке банковских услуг. Однако условия кредитования не вызывают оптимизма у большинства предпринимателей, работающих в секторе малого и среднего бизнеса. Именно таким предпринимателям местные органы самоуправления способны и должны создать благоприятные условия для развития.

Создание благоприятных условий развития предпринимательских структур должно находиться в тесной связи со стратегической программой развития общественно-территориального объединения, преследовать достижение целей приоритетного развития экономики и общества. Только при обеспечении этого условия возможно перейти ко второму этапу: формирование программы с использованием критериев для выбора наиболее эффективных предпринимательских проектов. В качестве таких критериев может служить оценка эффективности использования материально-технических и сырьевых ресурсов, а также производительность труда (рис. 6).

Если инфраструктуре, способствующей созданию благоприятных условий для развития предпринимательства, уделяется достаточно большое внимание

в соответствующих федеральных и региональных программах, то вопросы формирования портфеля приоритетных предпринимательских проектов весьма слабо обеспечены современной методологией. Как следствие — субъекты Российской Федерации и муниципальные образования предлагают инвестору, как правило, бессистемный набор предложений. Кроме того, такой набор предпринимательских проектов существует независимо от стратегической программы развития общественно-территориального объединения населения.

Представленная последовательность оценки предпринимательских проектов при формировании инвестиционного портфеля муниципального образования может учитывать особенности стратегического выбора общественно-территориального объединения населения. Портфель предпринимательских проектов муниципального образования является необходимым элементом для обеспечения роста инвестиционной активности, а также обеспечения притока финансовых ресурсов на цели стратегического развития территории.

Совершенно очевидно, что для активизации инвестиционной деятельности на территории муниципального образования портфель предпринимательских проектов недостаточно. Большинство органов МСУ увлечены созданием условий, благоприятных для привлечения инвестиций. Однако существуют меры непосредственного участия органов МСУ в привлечении отечественных кредитно-финансовых учреждений к финансированию проектов в реальном секторе экономики. Необходимым и достаточным условием для такого участия является создание фонда развития и определение источника его финансового наполнения.

К сожалению, региональное законодательство о бюджетном устройстве и бюджетном процессе предписывает все налоговые и неналоговые поступления местных бюджетов. На основании суммы таких поступлений вычисляются ставки по регулируемым налогам. При этом расходы местного бюджета жестко ориентированы на обеспечение минимальных соци-

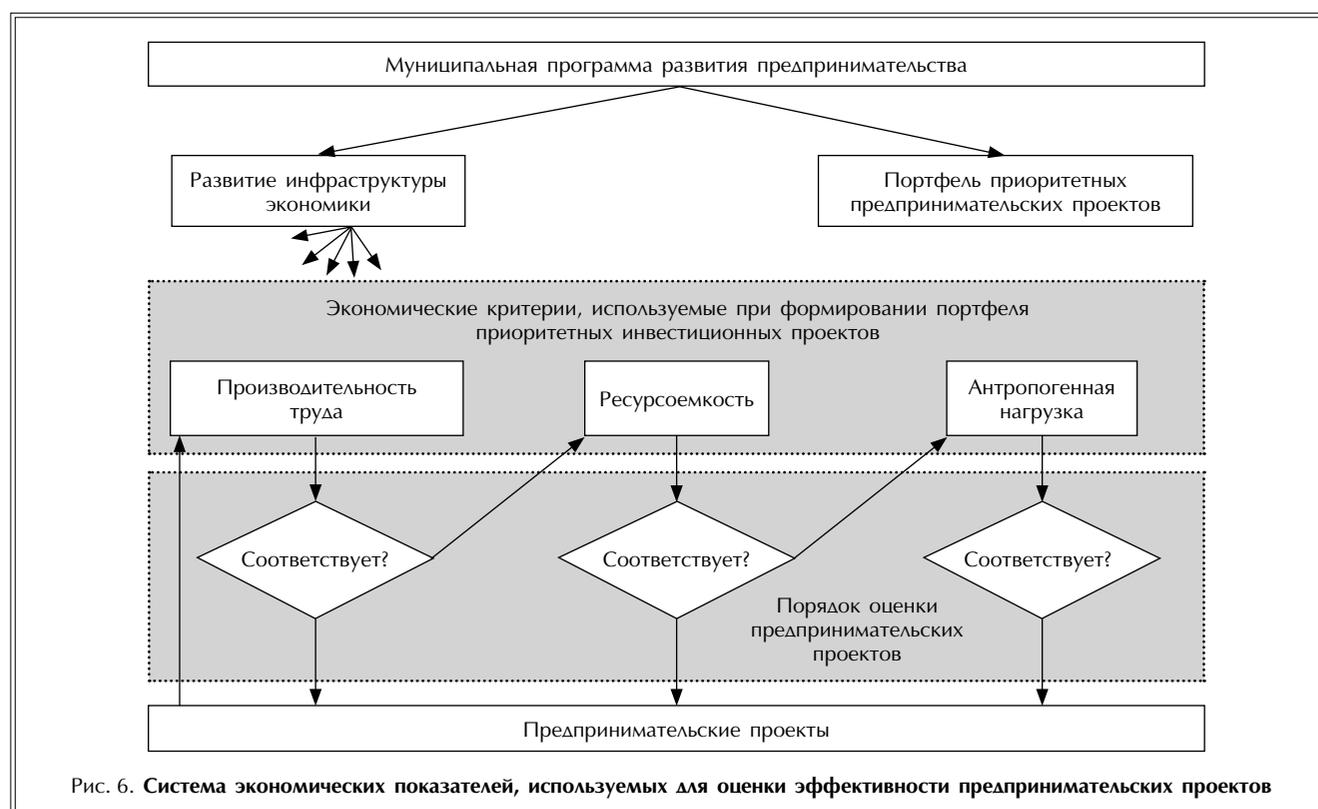


Рис. 6. Система экономических показателей, используемых для оценки эффективности предпринимательских проектов



альных стандартов и отвергают формирование фондов развития. Без определения источника неналоговых поступлений для формирования денежных средств, направляемых на стратегическое развитие общественно-территориального объединения населения, говорить об устойчивом развитии не приходится.

Первым шагом на пути эффективного участия органов МСУ в развитии экономики и активизации инвестиционной деятельности необходимо вывести неналоговые поступления в местные бюджеты из расчета доходов. В этом случае текущие расходы муниципального образования будут финансироваться за счет налоговых поступлений, а в случае необходимости из средств дотаций или субвенций вышестоящих бюджетов. Решение этой задачи без привлечения всех институтов гражданского общества невозможно.

Второй шаг заключается в формировании фонда развития и размещения денежных средств фонда в уполномоченном банке, заинтересованном в увеличении капитальных вложений в реальный сектор экономики. Важную роль в привлечении кредитно-финансового учреждения играет эффективность предпринимательских проектов, составляющих инвестиционный портфель.

На третьем этапе органы МСУ обеспечивают организационную и политическую поддержку диалога между банками и предпринимателями.

Реализация перечисленных мер позволяет получать до 30% прироста доходов в муниципальный бюджет на каждый рубль, вложенный в фонд стратегического развития. Повышение инвестиционной активности в общественно-территориальных объединениях населения рекомендуется связывать с решением следующих практических задач:

1. Установить неналоговые источники доходов местных бюджетов, которые не могут регулироваться федеральным и региональным законодательством¹.

2. Сформировать бюджет развития муниципального образования. Размер бюджета развития и эффективность его использования может служить количественной оценкой дееспособности местных органов власти².

3. Объединить малых и средних предпринимателей, а также бизнес активных граждан в общественные организации, способные нести ответственность перед обществом за эффективность деятельности своих участников.

4. Разработать долгосрочную (не менее, чем на 5 лет) программу роста налоговых поступлений в местные бюджеты (рис. 7).

Таким образом, формирование и реализация муниципальных стратегических программ развития с участием финансовых ресурсов, накапливаемых при непосредственном участии местных органов власти, обеспечивают получение следующих синергетических (мультипликативных) эффектов:

1. Стратегия развития муниципального образования, составленная как документ согласия всех элементов современного гражданского общества, обеспечивает концентрацию усилий на главных, прорывных направлениях развития. При этом направления стратегического развития должны быть приняты большинством населения.

2. Формирование портфеля приоритетных предпринимательских проектов, соответствующих стратегическим целям развития, обеспечивает согласованность действий со стороны бизнес-сообщества, инвесторов и населения. Результатом таких согласованных действий является обеспечение комплексного подхода при

¹ Например, вывести неналоговые доходы муниципальных образований из расчета ставок по регулируемым налогам. Доля неналоговых поступлений в муниципальные бюджеты не превышает 5%.

² Например, использовать средства бюджета развития для стимулирования кредитно-финансовых учреждений, финансирующих реализацию предпринимательских проектов в реальном секторе экономики.

решении конкретных задач развития муниципальной экономики.

3. Непосредственное участие органов МСУ в активизации инвестиционной политики банков позволяет сосредоточить финансовые ресурсы на эффективных (прорывных) сферах предпринимательской деятельности, которые способны обеспечить наибольший приток налоговых поступлений в местный бюджет.

М. А. Мазуровский, О. В. Толстогузов
(Институт экономики КНЦ РАН)

ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СУБЪЕКТНОСТИ И ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ ПРИ ПРОСТРАНСТВЕННОМ ПЛАНИРОВАНИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

В результате формирования рыночных условий и реформы власти в области государственного и муниципального управления происходят существенные изменения. Однако несмотря на «твердую поступь реформ», тем не менее, остается множество нерешенных проблем (практически не замечаемых или недооцененных), как вызванных определенными недоработками, так и недостатками методологического характера в сфере пространственного планирования. Так, например, последние заключаются в части целеполагания, а именно недостаточности научно-методической обеспеченности планирования *при увеличении количества субъектов управления, скорости принятия решения и необходимости изменения решения* в условиях глобализации экономики и децентрализации власти.

Формально **объектом** пространственного планирования является **административно-территориальная единица**: субъект федерации, город, муниципальное образование. В то же время в качестве объекта территориального планирования развития выступают, как правило, все сегменты региональной экономики и сферы жизнедеятельности, товарные и финансовые потоки, имущественные комплексы. Не случайно, поэтому объектом планирования выступает регион или ареал (например, *городской ареал*²), не ограничивающийся административными границами. Далее будем использовать в качестве единого обозначения объекта управления термин *регион*, под которым будем понимать зону существования решения задачи управления, проникновения стандартов и контроля за ними (фактически **зону интересов региональной элиты**).

Субъект территориального планирования зависит от специфики объекта и носит в общем случае многоуровневый характер, включая и муниципальную и государственную компоненту, а также частный сектор. В результате трансформации общественных отношений, в первую очередь собственности, сформировалось новое управленческое поле, границы которого не совпадают с административными границами. Поэтому внешний формат зачастую выступает в качестве новых рамок для замыкания групп региональных элит и нахождения консенсуса между ними.

В условиях перехода к рыночной экономике происходит смена парадигмы управления, предполагающая изменение целей, институциональных условий и выбора функциональных возможностей с учетом адап-

4. Формирование и использование фонда стратегического развития обеспечивает заинтересованность всех участников рынка инвестиций, что позволяет получать до 30 коп. ежегодного прироста ежегодных поступлений на каждый рубль, вложенный в фонд развития. При этом средства фонда остаются в неприкосновенности на протяжении всего времени их использования¹.

тационного потенциала объекта управления. На смену **централизованному** приходит **стратегическое управление**, направленное на формирование уникальной позиции в глобальной матрице международных и межрегиональных обменов. Первый шаг региона на этом пути — выбор стратегии — образа организационных действий и управляющих подходов, используемых для достижения целей и обеспечения позиционирования территории. При этом конкурентные преимущества региона рассматриваются как целевая функция и как важнейший фактор при определении его стратегии в условиях внутренних ограничений и действия глобальных форматов. Последние в свою очередь предъявляют определенные требования к стратегии, к качеству управления и устойчивости эволюции управляемой системы.

Следует отметить сложность задачи научного обоснования и теоретического анализа процесса планирования в условиях переходного периода. Особенно нужно отметить произошедшие обусловленные этими обстоятельствами изменения в части целеполагания планирования. Проблема заключается в том, что в прежней (дореформенной) практике цели и концептуальные модели функционирования экономики определялись только в Политбюро и ЦК КПСС.

В переходный период формирования рыночной экономики была разрушена прежняя «госплановская» директивная система планирования, нарушена системность и единство методологии планирования. В то же время при этом новая система основывалась во многом на управленческих стереотипах прошлых лет советской системы планирования с механическим переносом культуры управления и структуры существовавшего административного устройства на систему органов управления, действующих уже в новых (совершенно иных) правовых и экономических условиях.

Однако происходящие в стране структурные преобразования, изменение видов и форм собственности, активное использование современных информационных и базисных инновационных технологий, а также стандартов качества объективно требуют определить направленность системы планирования на цели, соответствующие новым реалиям, обусловленным в первую очередь многообразием форм собственности и наличием множества субъектов, а также динамичностью и глубиной процессов.

¹ Представленные результаты получены благодаря финансированию научных исследований Российским фондом фундаментальных исследований (РФФИ, грант № 04-06-96513).

² Территория, с достаточно высокой плотностью населения, обеспечивающая непрерывное взаимодействие различных экономических субъектов (предприятий, домохозяйств).

Мировая практика (опыт преобразований в условиях переходной экономики) предъявляет определенные требования **региону** (субъекту федерации, городу, муниципальному образованию), стремящемуся занять и удержать позицию в глобальной матрице. Для того чтобы успешно соответствовать современной среде, качество и быстрота принятия решений должны адекватно соответствовать сложности и скорости изменений, происходящих в среде. Если руководство (управляющая система) не захочет усложнять управление системы до требуемого уровня, соответствующего среде, оно вынуждено будет пойти по линии упрощения стратегических позиций, покинув нестабильные сферы деятельности — перестать быть активным и самостоятельным управляющим субъектом.

Таким образом современная ситуация требует самостоятельного позиционирования и формулирования новой идеологии самим субъектом управления (регионом). Поэтому предварять планирование должен *выбор модели функционирования региональной экономики* в рамках системы «хозяйство – население – природа» и *обеспечения баланса* интересов всех сторон. Это главное отличие новой системы планирования от старой.

В советские годы региональная политика в рамках централизованной системы управления была продолжением, пространственной проекцией политики экстенсивной индустриализации и насильственной урбанизации. Соответственно региону не требовалось обосновывать цели и приоритеты. Цель была задана сверху, такая как размещение производительных сил, производства и формирования производственных комплексов. Ее реализация планировалась в контексте традиционной градостроительной политики и предложений отраслевых министерств в ущерб социальной сфере и развитию инфраструктуры региона. Кроме того, в условиях централизованной плановой экономики было очень мало отклоняющих факторов, поэтому нельзя было вносить коррективы в принятые планы. В контуре управления отсутствовали обратные связи, позволяющие своевременно реагировать на динамику внешней среды.

Особенности управления территорией в долгосрочной перспективе заключаются в том, что в области экономического развития и управления инновациями приходится осуществлять планирование за пределами своих властных полномочий (как по временному интервалу, так и по границам административных полномочий). Поэтому планировать в современных условиях означает ощущать какие-то (новые или старые) границы относительно глобальных и региональных рынков.

Поскольку в рассматриваемом случае имеется множественный субъект, то в основе коллективных решений лежит совпадение ценностей и понимание смыслов субъектов управления, а также возможность подготавливать последовательности деятельности людей и активно манипулировать средой путем передачи идеологически поработанных и подготовленных **мотивов и ценностей**. Такими вопросами (выпукло проявляющими групповые интересы) являются *собственность* и *качество жизни*. Новые идеи могут породить сопротивление стратегическим изменениям и отказ от них в пользу экстраполяции ситуации и имитации деятельности. Поэтому во многих случаях решения являются результатом диалогов со стейкхолдерами, а сам процесс стратегического планирования становится частью новой культуры принятия решения. В этой связи необходима выработка группового реше-

ния, а также использование различных индикаторов как механизмов реализации ценностей.

На основании вышесказанного можно утверждать, что **дополнительным условием** существования выбора цели и стратегии (способа достижения цели) является **условие сшивания ценностей** (или встраивание в систему ценностей внешней среды) и **согласование масштабов управления**. Для реализации этого условия необходимо разработать проект («архитектуру» смыслов, сопряженную с новой структурой) и реализовать механизм трансляции *своих* смыслов во внешнюю среду.

С точки зрения совпадения масштабов, а также с целью интенсивного вовлечения региональных актив в глобальный обмен **необходимым условием** является **попадание региона в зону макропространственных изменений** (например, России и Европейского Союза). В стратегическом смысле перспективно осмыслить себя субъектом глобального мира и глобального рынка. Положение на глобальном рынке определяется через категорию «стоимость», на основании которой производится оценка значимости региона, т. е. «**его капитализация в системе глобальных обменов**». Поэтому стратегическая цель должна отражать стремление региона расширить свое участие в системе глобальных обменов и повысить свою значимость (через капитализацию) в этой системе, т. е. повысить стоимость своих активов, в первую очередь — человеческого капитала и среды жизни людей.

При этом возможности решения стратегических задач лежат в области точного определения некой общности, которая может быть как названа, так и удержана. Иными словами, требуется найти правильный смысл, выраженный на языке, понятном большей части заинтересованных в этом лиц. Так, например, на конкурс инвестиционных идей необходимо предложить свою оригинальную *идею*, свою *уникальность*. Очевидно, что основания для выдвижения таких идей находятся, прежде всего, в *культурологической области*. Если таковая **культурная самоидентификация региона** не осуществляется, то отсутствуют собственные культурные контексты, следовательно, отсутствуют и *свои* проекты технологических цепочек. Таким образом, сугубо абстрактная и далекая от «обычной жизни» проблема фактически определяет в долгосрочной перспективе успешность управления экономическими процессами и достижения стратегических целей.

Кроме того, поскольку культурные контексты всегда «шире» конкретной территории, то именно они, а не «исторически сложившиеся» административные границы, определяют на самом деле **масштаб управления**. И без такого смыслового расширения объекта управления до «*культурных границ*» территориальные власти и сообщества не могут стать субъектом эффективного стратегического планирования в смысле *конкурентной стратегии*.

В условиях рынка действенным выражением взвешенности и рациональности целей в референте управляемой системы (экономической системе) служит распределение доходов. Считается, что любая точка на кривой производственных возможностей может выступать в качестве оптимальной. Следовательно, *целевыми функциями* становятся «не расчет цен и количеств», а поиск баланса **приоритетов** и **весов** различных целей. Это и определяет **цель стратегического планирования**.

Каков же механизм реализации стратегии при подобных обстоятельствах? В любом случае процесс планирования, как и его отдельные элементы, требует формирования определенной *институциональной сре-*

ды (правил игры), предусматривающей **договорные отношения** с целью установления **частного порядка** в до-
полнение к **судебному** (правовому) **порядку**. Действую-
ющее законодательство, регулирующее деятельность
экономических субъектов, содержит значительное
число диспозитивных норм, позволяющих разработать

и внедрить такие **действенные (институциональные)**
соглашения. Следовательно, новая система управле-
ния помимо **итеративности** должна обладать качеством
или свойством **интерактивности** (с целью нахождения
коллективных решений, максимально удовлетворяю-
щих групповые интересы).

Д. Г. Пучков

(ГНУ «Витебский НИИ регионального развития»)

ФОРМИРОВАНИЕ ИНТЕГРИРОВАННЫХ КОРПОРАТИВНЫХ СТРУКТУР КАК ФАКТОР СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Стратегическое планирование социально-экономи-
ческого развития, как на государственном, так и на
региональном уровне активно применяется в Беларуси
с 1997 г., когда впервые была разработана Националь-
ная стратегия устойчивого развития Республики Бе-
ларусь, которая впоследствии была принята за основу
для разработки региональных программ и концепций
устойчивого развития. Во многом благодаря именно
этим стратегическим планам развития всех регионов и
республики в целом, к настоящему времени, по мно-
гим социально-экономическим показателям Беларусь
выгодно отличается от других стран СНГ и стран с пе-
реходной экономикой в целом. По темпам экономи-
ческого роста (10–12% в год), республика стабильно
находится среди лидеров стран Европы и СНГ.

В то же время происходящие в мировой экономике
качественные изменения, связанные с глобализацией,
обострением конкурентной борьбы между странами,
регионами и компаниями требуют корректировки дол-
госрочных стратегических планов и внесения в них
новых инструментов. Создание крупных интегриро-
ванных корпоративных структур (ИКС) в такой ситу-
ации могло бы стать актуальным направлением разви-
тия экономики, поддерживаемым государством.

По оценкам специалистов, существующая структу-
ра реального сектора экономики Республики Беларусь
уже после 2007 г. позволит обеспечить только 3,5–
5,5% ежегодного экономического роста, при планах
роста ВВП на 8–10% в среднем за год в период 2006–
2010 гг. Действующим структурам будет очень сложно
самостоятельно обеспечить прогнозируемый рост. Ос-
тальное должно быть достигнуто за счет расширения
сферы услуг и продвижения товаров, т. е. основного
направления деятельности корпоративных структур,
как более мобильных и организованных.

Корпоративные структуры в последующие 5 лет
в Беларуси должны возглавить процесс выполнения
задач Правительства по достижению экономического
роста. Примечательно, что идеи и методы стратегичес-
кого планирования, как раз изначально были разрабо-
таны и реализованы применительно к крупным меж-
дународным корпорациям, определяющим конкурент-
ные стратегии в завоевании новых рынков, а затем
перенесены на уровень общественных организаций и
органов управления городами и регионами.

Экономическую политику белорусских регионов
следует формулировать исходя из утверждения о том,
что изолированные экономики исчерпали потенциал
развития и необходима их структурная перестройка.
Вход в рынок международных монополий возможен
только через предварительное развитие внутреннего
рынка, на котором с помощью государства сформиро-
вались и функционируют свои структуры, эквивалент-
ные по мощности зарубежным. Такими структурами

на региональном уровне должны стать ИКС, ориенти-
рованные на развитие определенных территорий и об-
ласти в целом.

На первом этапе целесообразно формирование ре-
гиональных ИКС (РИКС), которые должны сконцент-
рировать промышленный и финансовый капитал реги-
она и направить его на развитие территории в рамках
комплексных инвестиционных проектов.

По сути своей РИКС представляют собой регио-
нальную подсистему единой национальной производст-
венной системы, т. е. взаимосвязанную часть целого,
но имеющую относительно самостоятельное экономи-
ческое значение и обладающую достаточным потен-
циалом для самостоятельного развития в рамках единой
общенациональной системы. Сама общенациональная
экономическая система (ОЭС) состоит из множества
субъектов РИКС, связанных между собой экономи-
ческими связями. Эффективность взаимодействия «ма-
лых» систем (РИКС) внутри «большой» системы (ОЭС)
определяет жизнеспособность последней. Сама жиз-
неспособность большой системы находится в прямой
зависимости от того, насколько она сумеет обеспечить
соответствующие «рамочные» условия для эффектив-
ного функционирования малых систем.

Двухуровневая мотивирующая модель управления
РИКС представляет собой, во-первых, вертикальные
связи по отраслевому принципу, воздействующие на
отраслевую структуру РИКС как часть ОЭС, во-вто-
рых, горизонтальные связи внутри региона, формиру-
емые вертикальной региональной системой управле-
ния, адекватной рыночной структуре РИКС.

РИКС должны образовываться на основе общности
территории, в развитии которой она, безусловно, за-
интересована. При этом РИКС должны использовать
особенности природных, трудовых, имущественных
ресурсов территории так, чтобы обеспечить базу для
ее развития.

Формирование крупных ИКС неизбежно приведет
к повышению конкурентоспособности региона, в т. ч.
за счет активизации институциональных преобразо-
ваний в регионе, формирования кластеров, развития
малого и среднего бизнеса.

Многие из региональных предприятий именно
в силу близости месторасположения к ИКС смогут ре-
ализовать дополнительные организационные преимущ-
ества за счет:

- ♦ участия в франчайзинговых схемах — интегра-
ции «независимых» фирм с крупной корпорацией;
- ♦ стабильного обеспечения заказов от крупных
ИКС;
- ♦ интеграции с крупными корпорациями и финан-
совыми институтами через венчурные фонды.

Включение регионально значимых предприятий
в состав существующих ИКС — наиболее эффектив-

ный способ для властей региона решить те социально-экономические проблемы, которые вызваны бедственным положением той или иной отрасли.

В этой связи важным представляется разработка стратегии создания и внедрения РИКС в регионе. Ее основные этапы представлены на рис. 1.

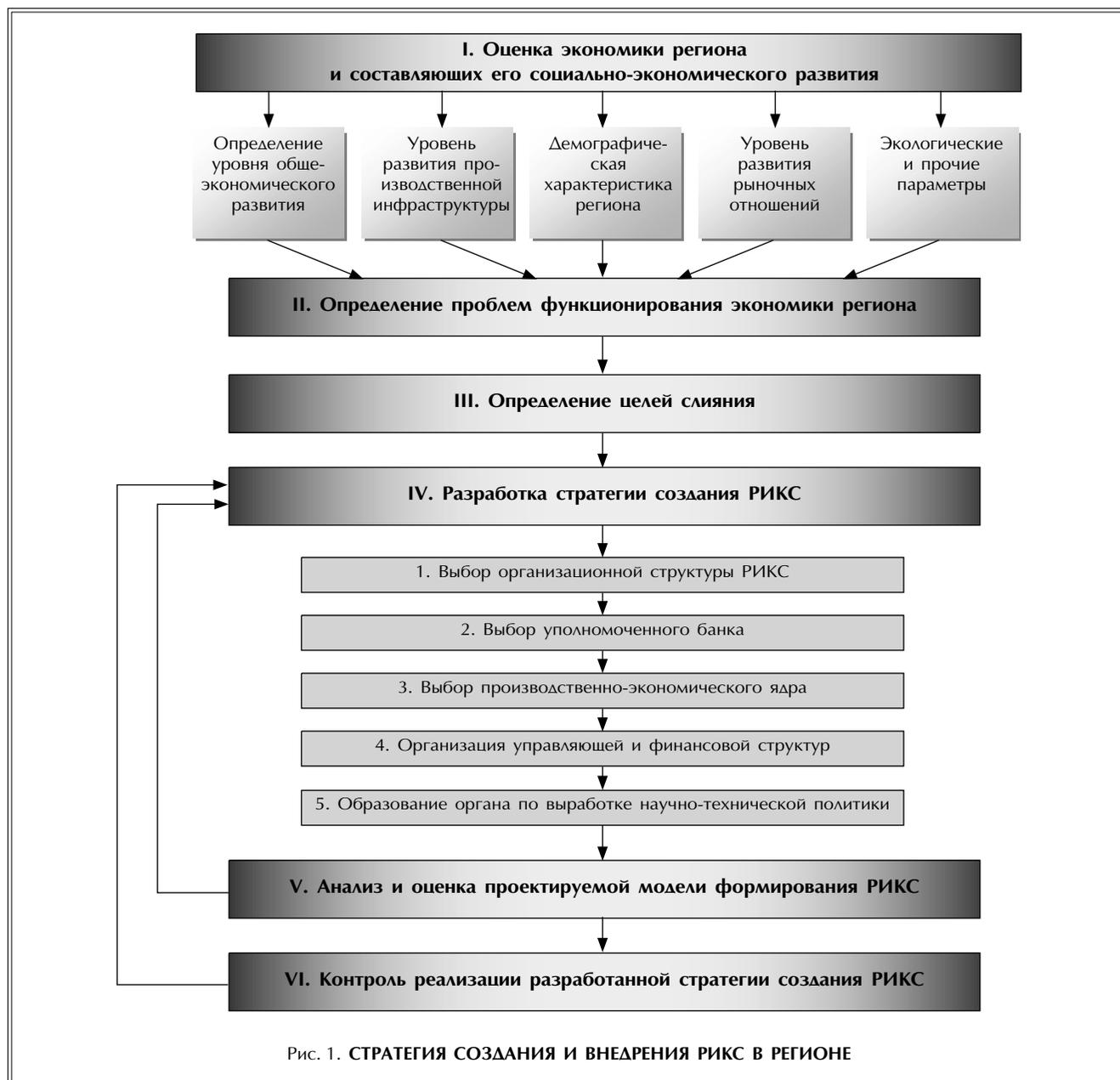


Рис. 1. СТРАТЕГИЯ СОЗДАНИЯ И ВНЕДРЕНИЯ РИКС В РЕГИОНЕ

Оценку экономического потенциала региона целесообразно производить, используя систему целевых показателей, разработанных ГНУ «Витебский НИЦ регионального развития». Трансформируя идеи устойчивого развития на региональный и местный уровни, основные требования к экономическому потенциалу можно выразить критериями **оптимальности, эффективности и устойчивости**.

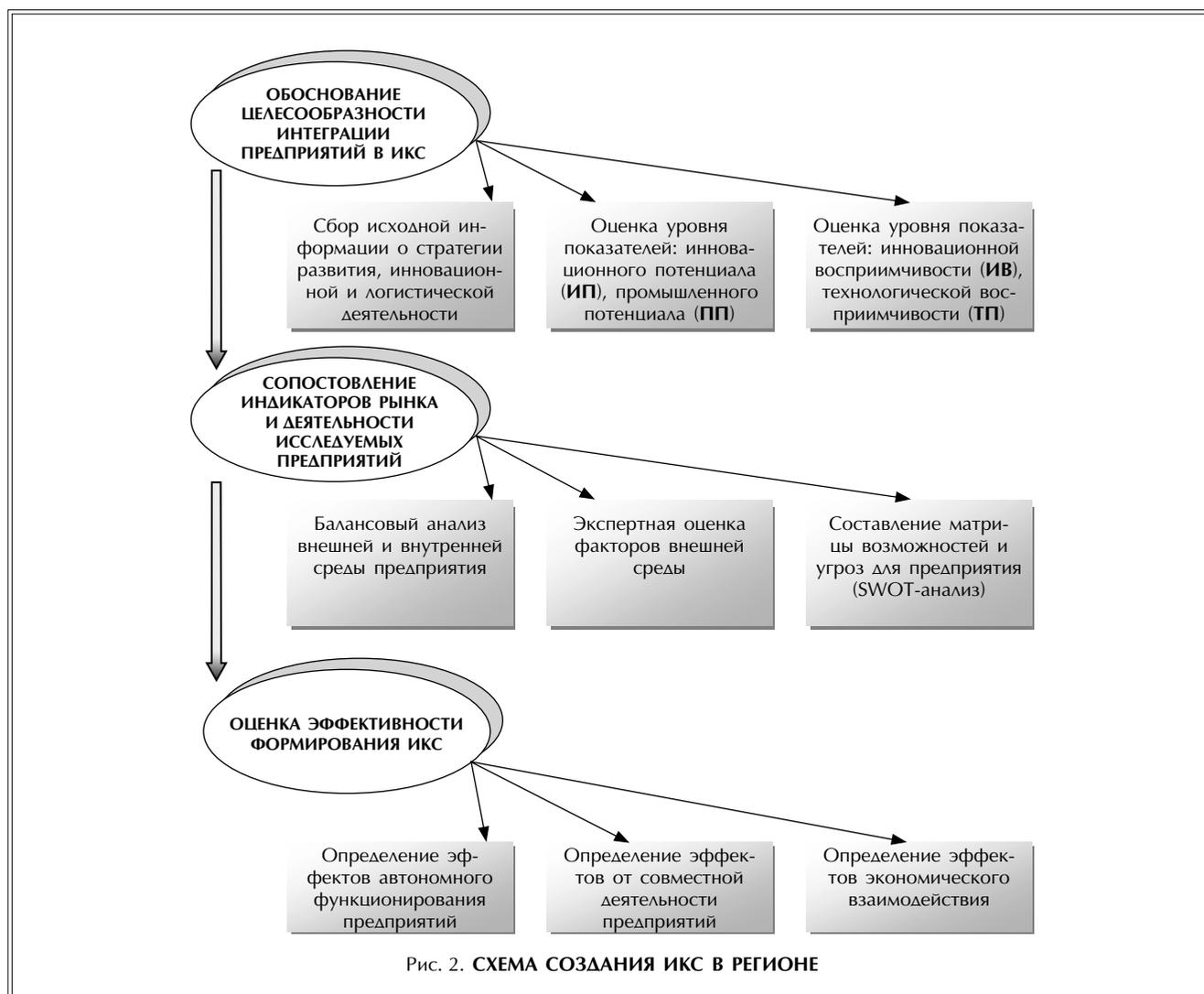
В качестве результирующего показателя предлагается использовать **Региональный доход**, который представляет собой сумму доходов, фактически полученных всеми заинтересованными участниками экономической деятельности: субъектов хозяйствования — в виде прибыли, занятых работников — в виде заработной платы, предпринимателей — в виде предпринимательского дохода, регионов (государства) — в виде налогов и неналоговых поступлений.

Далее определяются основные проблемы функционирования экономики региона. Для Витебской области это — инвестиционная недостаточность, высокая

затратность производства; низкая эффективность использования природных ресурсов.

На третьем этапе необходимо определить ключевые цели будущего слияния, то, какую потребность должно удовлетворить будущее образование: или речь идет о доступе на рынки капитала, или о выходе на новые товарные рынки, или создаются каналы распределения продукции, или приобретаются постоянные источники сырья и финансовых ресурсов, или создаются возможности внедрения новых технологий. В зависимости от целей решается вопрос, какое предприятие необходимо включить в экономическую систему, т. е. вводится понятие «предприятие-цель», определение которого заключается в поиске возможного партнера по слиянию.

Непосредственно сама разработка стратегии создания РИКС в регионе включает выбор определяющего построения РИКС, выбор уполномоченного банка, выбор производственно-экономического ядра ИКС, организацию управляющей и финансовой структур,



образование органа по выработке научно-технической политики РИКС.

Для грамотной разработки стратегии, правильного отбора участников ИКС и построения эффективной схемы их взаимодействия целесообразно пройти этапы, представленные на рис. 2.

Необходимо отметить, что создание и функционирование ИКС, имеет смысл прежде всего при получении реального эффекта от объединения. Для оценки *эффективности формирования ИКС* предлагается применить подход, связанный с оценкой синергетического эффекта.

При взаимодействии нескольких объектов в рамках новой экономической структуры — ИКС, возникает синергетический эффект, обеспечивающий превышение эффекта совместного функционирования объектов над суммой эффектов их автономной деятельности.

При этом, чем больше синергетический эффект, тем глубже процесс экономического взаимодействия и тем устойчивее союз рассматриваемых экономических объектов; чем меньше синергетический эффект, тем неустойчивее новообразованная структура; при отрицательном значении величины синергетического эффекта экономическое взаимодействие отсутствует, и объединение объектов быстро распадается.

Общий эффект от объединения распределяется между предприятиями поскольку, если хотя бы одно из них не получает выгоды от интеграции, оно будет стремиться к автономии.

Синергетический эффект в период времени t после поглощения складывается из суммы дополнительной прибыли от увеличения масштабов деятельности и выхода на новые рынки, дополнительной прибыли от снижения риска за счет диверсификации активов, экономии текущих затрат за вычетом дополнительных вложений в модернизацию объектов.

Обобщая вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

1. Формирование и развитие региональных ИКС в рамках ОЭС является важнейшим фактором стратегического планирования развития региона.
2. Основным назначением региональных ИКС становится преодоление региональных диспропорций в экономическом развитии на территории Беларуси.
3. Создание РИКС связано с поиском и интенсификацией использования внутренних источников развития самого региона. Использование этих внутренних источников стабилизирует развитие региональной экономики, заложит основы для ее устойчивого развития в будущем. Развитие РИКС позволит укрепить в целом единую общенациональную экономическую систему, поскольку при достижении максимального использования внутренних возможностей развития регионы неизбежно начнут укреплять горизонтальные связи между собой. И, наконец, объектом государственного регулирования станут не социально-экономические проблемы регионов, а механизмы вертикальных и горизонтальных экономических связей, их правовое оформление и поддержка.

ВОЗМОЖНОСТИ УЧАСТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ И РЕФОРМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В г. Твери отработаны новые подходы по формированию и реализации стратегических планов через инициативу снизу, суть которых заключается в превращении территориальных общественных самоуправлений (ТОСов) микрорайонного масштаба в инструменты выработки и реализации стратегических планов муниципальных образований.

Разработка такого общественно-стратегического плана совета ТОС, с одной стороны, является логическим продолжением стратегического плана города и может рассматриваться как фрагмент его реализации на конкретной городской территории.

С другой стороны, это совершенно новое преломление уже известной технологии стратегического планирования к ограниченной территории крупного города. В 2003–2004 гг. Совет ТОС организовал и провел ряд мероприятий по инициации процесса стратегического планирования на территории ТОС. В частности, был проведен поиск заинтересованных лиц (стейкхолдеров), чьи интересы существенно связаны с данной территорией, и чьи ресурсы позволяют влиять на ее развитие. В результате 86 человек из числа лиц (стейкхолдеров), заинтересованных в разработке Общественно-стратегического плана (предприниматели и представители деловых кругов, общественных объединений и некоммерческих организаций, органов государственной и муниципальной власти, ученые и студенты ВУЗов города, жители), вошли в состав общественных структур, курирующих и участвующих в разработке Общественно-стратегического плана.

Администрация города поддержала инициативу Совета ТОС по стратегическому планированию территории микрорайона. В марте 2004 г. было подписано Постановление главы города, которым данный проект определен как подпрограмма стратегического планирования города (от 31.03.2004. № 645). Для обеспечения практической поддержки проекта и осуществления коммуникационного взаимодействия в состав координационного совета по стратегическому планированию Совета ТОС вошел ряд руководящих работников администрации города, включая первого заместителя главы администрации, главного архитектора, главу администрации Пролетарского района, на территории которого действует данный орган ТОС и 11 должностных лиц органов государственной и муниципальной власти включены в состав общественных структур, курирующих и участвующих в разработке Общественно-стратегического плана, для лоббирования интересов стратегического планирования в структурах власти.

1006 представителей от 1006 семей, проживающих на территории деятельности Совета ТОС, вовлечены в разработку Общественно-стратегического плана посредством предоставления им возможности реализации собственного мнения в данном проекте. Кому как не им лучше знать, что необходимо построить в микрорайоне, где проложить дорогу или открыть магазин, да и другие нюансы, существенно влияющие на качество проживания.

138 старшеклассников средней школы № 9 (от 6 до 11 класса) приняли участие в конкурсе сочинений по теме: «Каким я хочу видеть свой микрорайон через 10 лет», проводимом с целью вовлечения в про-

цесс разработки Общественно-стратегического плана подрастающего поколения, которому суждено этот план реализовывать. 97 человек из числа учащейся молодежи профессионального лицея № 15 и промышленно-экономического техникума приняли участие в молодежной дискуссии по методике групповой коммуникации «Открытое пространство» по теме «Рождественские горки — место моей учебы. Прогноз развития до 2014 г.»

Дополнительно по ходу реализации проекта потребовалось усилить участие учащейся молодежи в процессе стратегического планирования. Поэтому была проведена деловая игра «Выборы президента» с учениками средней школы № 9 с целью выработки активной жизненной позиции и обучения подрастающего поколения навыкам правильного и ответственного выбора, основанного на демократических принципах. В этой игре приняли участие 350 детей.

Всего в этом проекте приняли участие более 1500 чел. Проведены не менее 48 часов консультаций по вопросам участия в разработке Общественно-стратегического плана для различных слоев городского общества (населения, общественности, бизнеса, структур власти). Работу отразили 12 публикаций в СМИ (газеты «Тверская жизнь», «Вечер Твери», «Тверской курьер»). Ход разработки освещался и на Интернет-сервере «Стратегическое планирование в городах и регионах России». «Совет ТОС на Рождественских горках» стал членом Клуба городов-стратегов. Представитель от Координационного совета по стратегическому планированию принял участие в трех Форумах городов — лидеров стратегического планирования (2003–2005 гг.).

Консалтинговую и методическую поддержку проекту обеспечивают высшие учебные заведения Твери, департамент экономики и промышленной политики администрации Тверской области, Ресурсный центр по стратегическому планированию МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Однако на сегодняшний день удалось реализовать только организационный этап разработки Общественно-стратегического плана, включающий создание общественных оргструктур, курирующих и участвующих в разработке Общественно-стратегического плана, проведение опроса жителей и популяризацию проекта.

Наработанный нами опыт позволяет сделать вывод о том, что процесс стратегического планирования по инициативе снизу столкнулся с трудностями реализации, главная из которых — сопротивление со стороны властных структур. Это сопротивление проявляется в нежелании руководства города выполнить свою часть работы по реализации Общественно-стратегического плана развития территории микрорайона. Парадокс заключается в том, что на словах городская власть поддерживает инициативу Совета ТОС (изданы соответствующие распоряжения, получены письменные заверения в поддержке проекта), а на самом деле идет скрытый саботаж.

Такая политика, проводимая городскими властями, не позволяет им должным образом реагировать на настроение городского сообщества, а значит,

лишает их возможности становиться лидерами гражданского общества и концентрировать внимание на достижении долгосрочных целей, направленных на обеспечение максимальной выгоды для всех жителей города. Исходя из этого, можно сделать вывод, что администрация города пытается создавать будущее по своему усмотрению, считая только себя главной скрипкой в этом творческом процессе. Данная позиция органов власти порождает финансовые трудности. По этой причине не удастся провести аналитические работы, создать сайт по стратегическому планированию, повысить профессиональный уровень участников проекта. Отслеживая отношение власти к этому проекту, местный частный бизнес также не спешит вкладывать инвестиции в разработку общественно-стратегического плана.

Тем не менее, опыт ТОС, приобретенный в процессе разработки стратегического плана развития территории микрорайона по инициативе жителей — это та школа, которая позволяет наработать механизм привлечения населения к участию в бюджетном процессе и в других управленческих процедурах городского масштаба.

Ведь для населения ТОСы ассоциируются с первичной ячейкой власти, наиболее приближенной к месту их проживания, хотя таковыми по сути своей они не являются. Поэтому первый свой «поход во власть» для решения возникающих вопросов граждане начинают, как правило, с органа ТОС. Располагая оперативной, непосредственно с мест информацией, ТОСы, особенно те, где были разработаны стратегические планы, фактически готовы к участию в проведении опросов жителей, проживающих на подведомственной территории для выявления общественно значимых приоритетов и потребностей местного сообщества. Представители ТОС могут быть не только участниками публичных мероприятий, но и должны входить в состав рабочих групп по оценке результатов.

Первым шагом в этом направлении работы впервые в Твери стало привлечение органов ТОС к формированию плана социально-экономического развития города на 2006 г.

В заключение, несколько слов о возможностях территориального общественного самоуправления в реформе местного самоуправления в РФ в соответствии с Законом № 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В результате этой реформы в стране будут созданы новые муниципальные образования типа поселений. Рост на порядок количества муниципальных образований в регионе приведет к значительному росту затрат на управление, остро встает вопрос о подготовке соответствующих кадров, в частности — аттестованных финансистов. Смягчить проблему могло бы использование в качестве альтернативы формированию самоуправления муниципального образования поселенческого уровня территориального общественного самоуправления (ТОС), предусмотренного ст. 27 названного Федерального закона. Использование ТОС в данном качестве позволит снизить затраты на создание системы управления соответствующей территорией и дальнейшее ее функционирование, преодолеть проблему дефицита кадров, а также упростить вопросы бюджетирования с переходом на сметное финансирование в рамках бюджетно-целевых программ и ведомственных целевых программ муниципального района, имеющих привязку к территории ТОС. Территориальное общественное самоуправление дает для этого организационную и юридическую возможность. При этом территориальные бюджетно-целевые и ведомственные целевые программы могут выступать составной частью стратегического плана социально-экономического развития ТОС, и ничто не мешает ТОСам реализовывать одновременно бюджетно-целевые и ведомственные целевые программы органов исполнительной власти субъекта федерации.

РЕКОМЕНДАЦИИ ФОРУМА

Рекордный по количеству и представительности участников Четвертый общероссийский форум лидеров стратегического планирования собрал около 200 человек из 60 городов. Среди участников были представители Федерального собрания России, двух министерств, 66 органов государственной власти различных субъектов Российской Федерации и органов власти муниципального уровня, а также многочисленных учебных, научных, консультационных структур.

В организации Форума приняли участие: Федеральное Собрание РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Леонтьевский центр, Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ), Московский общественный научный фонд (МОНФ).

В ходе шести пленарных и трех секционных заседаний выступили 62 человека. Были заслушаны доклады, отражающие передовой опыт и проблемы стратегического планирования на уровне городов и регионов России. Стержневой темой форума была технология измерения результатов развития и целевого ориентирования стратегий и планов по их реализации.

Обобщение выступлений позволяет **констатировать определенные тенденции и сформулировать ряд рекомендаций:**

1. Стратегическое планирование признано в качестве эффективного инструмента управления на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. В распространении стратегического планирования и связанных с ним инструментов повышения эффективности государственного и муниципального управления большую роль сыграли Минэкономразвития РФ, Минрегионразвития РФ, Минфин РФ, а также международные и донорские организации, такие как Всемирный банк, АМР США, Европейд, Интеррег и др.

Среди новейших проектов участники Форума отмечают успешный опыт разработки стратегий в таких субъектах Российской Федерации как Тверская, Томская и Тюменская области, плодотворные попытки внедрения механизмов реализации и мониторинга региональной стратегии в Калининградской области, уникальную практику использования системы сбалансированных показателей в Череповце, опыт реализации стратегии в Новосибирске и Екатеринбурге. Заслуживает особого внимания опыт Санкт-Петербурга, внедряющего новую систему государственного планирования, сочетающую социально-экономическое, градостроительное и финансовое планирование.

2. Заслуживает одобрения интенсивная деятельность Министерства регионального развития РФ по разработке Концепции стратегии развития регионов России, Федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития» и других материалов, направленных на методическое и законодательное обеспечение территориального стратегического планирования.

В ходе этой деятельности, которую необходимо ускорить, целесообразно преодолеть следующие недостатки сегодняшней практики рассмотрения и согласования стратегий развития субъектов Российской Федерации:

— региональные стратегии соседних территорий не согласованы между собой, не уделяется внимание межрегиональной кооперации, из-за этого замедляется осуществление крупных межрегиональных проектов и не обеспечивается достижение синергетического эффекта от реализации региональных стратегий;

— в стратегиях субъектов, как правило, отсутствуют региональные проекции федеральных отраслевых стратегий, и, наоборот, в стратегии федеральных ми-

нистерств и ведомств не включены стратегические приоритетные проекты развития субъектов РФ;

— стратегии субъектов РФ не учитывают федеральных приоритетов регионального развития, что делает процесс стратегического планирования в регионах неполным и малоэффективным.

Назрела необходимость:

- формирования механизмов разработки, согласования и реализации региональных стратегий социально-экономического развития в соответствии с требованиями, предъявляемыми Министерством регионального развития Российской Федерации,

- создания Федерального агентства регионального развития и территориального планирования, осуществляющего организационное и экспертное обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по согласованию территориальных приоритетов федеральных отраслевых и инфраструктурных проектов и программ.

- принятия Федерального закона «О федеральных программах регионального развития», определяющего единые подходы поддержки регионов в соответствии с конституционными принципами федеративного устройства России.

Министерство регионального развития РФ, сосредоточившись на проработке вопроса развития «опорного каркаса» из «полюсов роста», не должно забывать о развитии других территорий. Необходимо осуществлять на конкурсной основе селективную бюджетную поддержку региональных инициатив в рамках заявленных стратегических приоритетов развития на основе принципа «преференции за реформы».

Требуется лучшая координация деятельности Минрегионразвития РФ и Минэкономразвития РФ.

3. Повышение эффективности стратегического планирования требует совершенствования правового обеспечения. В настоящее время одним из немногих документов, регулирующих эту деятельность, является Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития». Этот документ сыграл положительную роль в упорядочении государственного социально-экономического планирования, но по мере стабилизации социально-экономического положения и укрепления государственной власти некоторые положения данного Закона требуют развития, а некоторые — изменения.

Данный документ недостаточно определяет роль федеральных целевых программ в системе социально-экономического планирования. Основные понятия: прогноз, концепция и программа социально-экономического развития Российской Федерации раскрываются с правовой точки зрения расплывчато, что дает возможность слишком широкого их толкования.

В целях недопущения разрыва между государственным управлением и общественным самоуправлением представляется полезным изменить положения Закона, устанавливающие, что государственное прогнозирование осуществляется в интересах государственной власти. В современных условиях представляется более правильным рассматривать не «прогнозирование», а «планирование», причем ориентированное в равной степени на интересы не только государственной власти, но и местного самоуправления, общественных и коммерческих организаций, населения в целом. **Необходимо отразить в данном Законе цели, задачи, принципы и подходы стратегического планирования, зафиксировать рекомендуемые процедуры социально-экономического прогнозирования и планирования, чтобы обеспечить совместимость и согласованность федеральных, региональных и муниципальных прогно-**

зов, концепций и программ социально-экономического развития. Одновременно с этим должны быть уточнены и временные рамки среднесрочного и долгосрочного государственного планирования, которые **необходимо согласовывать со сроками формирования среднесрочного финансового плана.**

Необходимо повысить влияние федеральных целевых программ, равно как и других элементов системы стратегического планирования, на конкретные действия государственной власти, закрепив их роль в бюджетном процессе, исключив возможность неполного финансирования утвержденных концепций и программ, соответственно повысив ответственность за их качество и достижение заявленных результатов.

4. Стратегическое планирование на муниципальном уровне сталкивается в настоящее время с рядом проблем.

Вызывает сожаление неоправданное понижение самостоятельности многих городов, не получивших статуса «городского округа».

Муниципальные образования, прежде всего поселенческого типа находятся в полном информационном вакууме, особенно при формировании и исполнении бюджетов. Необходимо ускорить принятие постановления Правительства РФ о создании муниципальной статистики за счет средств федерального бюджета на единой методологической основе. При этом нельзя ограничиться паспортами муниципальных образований, заполняемыми один раз в год. Отчетность (статистическая, налоговая, пенсионного фонда и других федеральных структур) должна быть доступна органам местного самоуправления в оперативном режиме (раз в квартал, раз в месяц, в режиме «on-line») для принятия управленческих решений на муниципальном уровне.

5. Резкое расширение количества сотрудников и депутатов органов местного самоуправления требует соответствующего расширения возможностей обучения и повышения квалификации. В этих целях могут быть рекомендованы учебные программы Фонда «Институт экономики города» и, особенно, совместная программа

дистанционного обучения Института Всемирного банка и Леонтьевского центра «Городское управление». Последняя программа получила высокую оценку многих участников Форума, прошедших обучение.

Заслуживает одобрения деятельность Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ), направленная на повышение квалификации и профессионализма работников экономических подразделений органов государственной и муниципальной власти.

6. Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), наиболее эффективно в увязке со стратегическим планированием.

Действующая бюджетная классификация ориентирована на отраслевой подход в управлении и усложняет процесс бюджетирования, ориентированного на результат. Для более успешного внедрения БОР необходимо вносить изменения в бюджетную классификацию.

Для обеспечения использования бюджетных средств с ориентацией на достижение конечных, общественно-значимых результатов, важно ускорить принятие федерального закона о новых формах некоммерческих организаций. Новый закон должен упростить процедуру передачи государственной (муниципальной собственности) некоммерческим организациям и повысить эффективность ее использования.

7. Развивая идеологию стратегического планирования как процесса партнерства власти, бизнеса и гражданского общества, следует шире использовать понятие корпоративной социальной ответственности (КСО) бизнеса. КСО может рассматриваться в качестве важнейшего инструмента межсекторного социального партнерства, долевого финансирования проектов и поддержки региональных гражданских инициатив. При этом принципиальное значение имеет открытый и публичный характер обсуждения социально-экономических приоритетов властных структур и приглашение российских компаний к участию в их реализации.

КРАТКИЙ ОТЧЕТ

Четвертый общероссийский форум лидеров стратегического планирования состоялся 19–21 октября 2005 г. в Санкт-Петербурге (гостиница «Москва»). На Форуме помимо традиционного обмена опытом между городами и регионами — лидерами стратегического планирования были рассмотрены стратегия развития регионов России, методические подходы к разработке стратегий развития субъектов Федерации, варианты законодательного обеспечения процессов стратегического планирования. Стержневой темой стала технология измерения результатов развития и целевого ориентирования стратегий и планов по их реализации. Также были представлены новые международные проекты технической помощи в области стратегического и пространственного планирования.

Участников Форума приветствовали Вице-губернатор Санкт-Петербурга М.Э.Осеевский, Главный советник аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе Е.В.Хазова, Председатель Комитета по финансовым рынкам и денежному обращению Совета Федерации РФ, научный руководитель МЦСЭИ «Леонтьевский центр» С.А.Васильев, Директор Департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования Минрегионразвития РФ Ю.А.Перельгин, Директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре Б.С.Жихаревич. Письменные приветствия Форуму прислали С.М.Миронов, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ и В.А.Яковлев, Министр регионального развития РФ.

В работе Форума приняли участие 191 человек:

♦ представители (как правило, руководители или заместители руководителей экономических подразделений) 66 администраций муниципальных образований и субъектов РФ:

Алексин	Выборг	Кировская область	Набережные Челны
Ангарск	Гатчина	Котлас	Новосибирск
Астраханская область	Грязовец	Ленинградская область	Новосибирская область
Барнаул	Екатеринбург	Липецк	Оренбургская область
Витебск	Елабуга	Липецкая область	Пенза
Владивосток	Калининград	Луга	Пермь
Волгоград	Калининградская область	Москва	Петрозаводск
Вологодская область	Калужская область	Мурманск	Покров
Волхов	Кемерово	Мурманская область	Приозерск

Псков	Санкт-Петербург	Тверская область	Хабаровск
Псковская область	Саратовская область	Тверь	Челябинская область
Республика Карелия	Сатка	Тольятти	Череповец
Республика Коми	Сланцы	Томская область	Элиста
Ростов-на-Дону	Ставрополь	Тюменская область	Южа
Ростовская область	Ставропольский край	Тюмень	Ямало-Ненецкий АО
Салехард	Сургут	Ульяновская область	Ясная Поляна
Самара	Сыктывкар		

♦ представители федеральных органов власти — Совета Федерации и Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Министерства экономического развития России;

♦ сотрудники международных донорских организаций: Всемирного банка, АМР США, Фонда глобальных возможностей, Фонда Евразия, Тасис, Московского общественного научного фонда, Международного форума лидеров бизнеса под эгидой Принца Уэльского;

♦ сотрудники и эксперты центров стратегических исследований и других консультационных и исследовательских организаций:

- ♦ Витебский НИЦ регионального развития
- ♦ Дальневосточный центр экономического развития
- ♦ Волгоградский институт бизнеса
- ♦ Женский ресурсный центр «Кристина», Выборг
- ♦ Центр перспективных экономических исследований АН Республики Татарстан
- ♦ Центр развития города «Калининград-Информ»
- ♦ Лужский социально-деловой центр
- ♦ Фонд «Институт экономики города», Москва
- ♦ Институт энергетики и финансов, Москва
- ♦ Ассоциация независимых центров экономического анализа, Москва
- ♦ Фонд «Центр стратегических разработок», Москва
- ♦ Институт реформирования общественных финансов, Москва
- ♦ Про-Инвест-Консалтинг, «Стратегика», Москва
- ♦ Корпоративная социальная ответственность – Русский Центр, Москва
- ♦ Фонд «Центр стратегических разработок-Регион», Москва
- ♦ Аналитический центр «Концепт», Москва
- ♦ Национальный институт конкурентоспособности, Москва
- ♦ Институт экономики переходного периода, Москва
- ♦ ЖСО Сервис, Москва
- ♦ Государственный фонд развития малого предпринимательства Мурманской области (ФОРМАП)
- ♦ Центр институциональных реформ и неформального сектора (IRIS) при Университете штата Мэриленд
- ♦ Институт экономики Карельского научного центра РАН
- ♦ Ресурсный центр «Виктория», Приозерск
- ♦ Псковский областной фонд поддержки малого предпринимательства
- ♦ Институт «Евроград», Санкт-Петербург
- ♦ Фонд социальных инвестиций, Санкт-Петербург
- ♦ Муниципальный фонд поддержки предпринимательства Ломоносовского района
- ♦ Финансово-экономический консалтинг, Санкт-Петербург
- ♦ Санкт-Петербургская государственная академия сервиса и экономики
- ♦ Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад», Санкт-Петербург
- ♦ Представительство Конгресса муниципальных образований РФ в Северо-Западном Федеральном округе, Санкт-Петербург
- ♦ Институт проблем региональной экономики РАН, Санкт-Петербург
- ♦ Научно-исследовательский и проектный центр Генерального плана Санкт-Петербурга
- ♦ Гуманитарный политологический центр «Стратегия», Санкт-Петербург
- ♦ ФГУП Российский государственный научно-исследовательский и проектный институт урбанистики, Санкт-Петербург
- ♦ Фонд поддержки малого предпринимательства МО «Сланцевский район Ленинградской области»
- ♦ Дальневосточный научно-исследовательский институт рынка

В ходе шести пленарных сессий и трех секционных заседаний выступили 62 чел.

На пленарных заседаниях обсуждались следующие темы:

- ♦ На пути к Стратегии России
- ♦ Стратегическое планирование в городах и регионах: успехи года
 - о Часть 1. Регионы
 - о Часть 2. Муниципальные образования
- ♦ Новая система государственного планирования развития Санкт-Петербурга
- ♦ Индикаторы развития и механизмы управления по результатам
- ♦ Возможности донорских организаций в поддержке стратегического планирования и регионального развития, передовой зарубежный опыт и проекты трансграничного сотрудничества
- ♦ Методические вопросы территориального стратегического планирования

Большой интерес у участников Форума вызывали вопросы, поставленные на обсуждение в рамках работы трех круглых столов:

- ♦ Местная экономическая политика в условиях реформы МСУ (в рамках проекта МОНФ)
- ♦ Роль государственного сектора и гражданского общества в развитии социально-ответственного бизнеса совместно с Международным форумом лидеров бизнеса Принца Уэльского при поддержке Фонда глобальных возможностей Посольства Великобритании
- ♦ Механизмы экономического роста – опыт Ленинградской области

В рамках Форума прошел рабочий семинар по проекту развития сети опорных центров трансграничного промышленного и делового сотрудничества в регионе Балтийского моря (Excellence Centers) по Программе малых проектов Тасис.

В завершение Форума состоялось годовое собрание Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ).

Четвертый Форум собрал наибольшее количество участников и стал очередным значительным шагом на пути расширения диалога и обмена опытом ключевых участников стратегического планирования — властей, консультантов, доноров, НКО.

Рекомендации Форума, доклады и презентации размещены на сайте Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре <http://www.citystrategy.leontief.net/>.

Пятый Форум лидеров стратегического планирования намечен на октябрь 2006 г.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ ФОРУМА

ФИО	Город	Место работы. Должность
Якублевич Наталья Петровна	Алексин	Администрация Алексинского района. Начальник Отдела по стратегическому планированию, развитию промышленности, предпринимательства и инвестициям
Суворова Лидия Леонидовна	Ангарск	Заместитель мэра Администрации Ангарского МО
Окунь Людмила Яковлевна	Астрахань	Администрация Астраханской области. Начальник Департамента социально-экономического развития
Баев Сергей Владимирович	Барнаул	Администрация г. Барнаула. Председатель Комитета по экономике и инвестициям
Пучков Дмитрий Геннадьевич	Витебск	ГНУ «Витебский НИЦ регионального развития». Заместитель директора
Абрамов Александр Львович	Владивосток	Дальневосточный центр экономического развития. Генеральный директор
Анферова Елена Николаевна	Владивосток	Дальневосточный центр экономического развития. Менеджер проектов
Давыдов Денис Витальевич	Владивосток	Дальневосточный центр экономического развития. экономист
Достовалов Валерий Николаевич	Владивосток	Дальневосточный центр экономического развития. Старший экономист
Кабанов Вадим Николаевич	Волгоград	Негосударственное образовательное учреждение Волгоградский институт бизнеса. Профессор кафедры менеджмента
Барышева Елена Сергеевна	Вологда	Правительство Вологодской области. Главный специалист управления инвестиционной деятельности Департамента экономики Правительства
Яковлева Юлия Сергеевна	Вологда	Правительство Вологодской области. Ведущий специалист Управления инвестиционной деятельности Департамента экономики
Ремизова Валентина Михайловна	Волхов	Администрация МО «Город Волхов». Председатель комитета по экономике
Калинина Людмила Геннадьевна	Выборг	НП «Женский Ресурсный Центр «Кристина». Директор
Клушанцева Елена Евгеньевна	Выборг	НП «Женский Ресурсный Центр «Кристина». Исполнительный директор
Коломенский Георгий Абрамович	Гатчина	Администрация МО «Город Гатчина». Председатель Комитета по экономике и инвестициям
Косачева Марина Эдуардовна	Гатчина	Администрация МО «Город Гатчина». Ведущий специалист Комитета по экономике и инвестициям
Коновалова Ольга Николаевна	Грязовец	Администрация Грязовецкого МО. Председатель Комитета стратегического планирования
Высокинский Александр Геннадьевич	Екатеринбург	Администрация Екатеринбурга. Председатель Комитета по экономике
Ахметзянова Эльмира Рифовна	Елабуга	Академия наук Республики Татарстан. Ведущий научный сотрудник ГУ «Центр перспективных экономических исследований»
Кузин Владимир Иванович	Калининград	Правительство Калининградской области. Начальник Отдела макроэкономического анализа и прогнозирования Главного Управления экономического развития и торговли
Фимушкин Дмитрий Александрович	Калининград	Муниципальное учреждение «Центр развития города «Калининград-Информ». Директор
Аганичев Даниил Михайлович	Калуга	Правительство Калужской области. Начальник Отдела анализа и развития территории Министерства экономического развития
Дмитриев Вячеслав Валентинович	Калуга	Правительство Калужской области. Начальник Управления государственного планирования Министерства экономического развития
Иватина Людмила Николаевна	Кемерово	Администрация г. Кемерово. Начальник Отдела перспективного развития и планирования муниципального сектора экономики
Банин Сергей Александрович	Киров	Правительство Кировской области. Заместитель главы Департамента экономического развития при Правительстве Кировской области, начальник Управления стратегических разработок и инвестиционной политики
Бральнин Андрей Владимирович	Котлас	Заместитель главы МО «Котлас», начальник Управления экономического развития
Мигита Владимир Анатольевич	Липецк	Администрация г. Липецка. Председатель Департамента экономики
Муравлева Людмила Ивановна	Липецк	Администрация Липецкой области. Заместитель начальника Управления экономики

ФИО	Город	Место работы. Должность
Полковников Сергей Леонидович	Липецк	Администрация г. Липецка. Заместитель председателя Департамента экономики
Котов Игорь Владимирович	Луга	ИП Котов И. В. Руководитель
Меренцова Ирина Анатольевна	Луга	ООО «Каравай». Генеральный директор
Толокнова Тамара Петровна	Луга	Лужский социально-деловой центр. Директор
Айран Овервотер	Москва	Международный Форум лидеров бизнеса. Консультант
Анджум Нурани	Москва	Посольство Великобритании. Второй секретарь по экономике
Беневоленский Владимир Борисович	Москва	Московский общественный научный фонд (МОНФ). Президент
Васильев Сергей Александрович	Москва	Председатель Комитета по финансовым рынкам и денежному обращению Совета Федерации РФ, Научный руководитель МЦСЭИ «Леонтьевский центр»
Вербецкий Алексей Дмитриевич	Москва	Агентство США по международному развитию (USAID), Москва. Руководитель проектов
Ветров Герман Юрьевич	Москва	Фонд «Институт экономики города». Директор Направления
Григорьев Леонид Маркович	Москва	Президент Института энергетики и финансов, президент Ассоциации независимых центров экономического анализа
Дмитриев Михаил Эгонович	Москва	Фонд «Центр стратегических разработок». Научный руководитель
Добролюбова Елена Игоревна	Москва	Всемирный банк. Координатор технического содействия реформе государственной службы
Ерёмина Наталья Викторовна	Москва	АНО «Институт реформирования общественных финансов». Консультант
Идрисов Александр Борисович	Москва	ЗАО «Про-Инвест-Консалтинг», «Стратегика». Управляющий партнер
Казаков Юрий Ефимович	Москва	Агентство США по международному развитию. Советник по экологической политике, руководитель проектов
Климанов Владимир Викторович	Москва	АНО «Институт реформирования общественных финансов». Директор
Костин Алексей Евгеньевич	Москва	НП «Корпоративная социальная ответственность – Русский Центр». Исполнительный директор
Курбаков Михаил Юрьевич	Москва	Фонд «Центр стратегических разработок-Регион». Директор
Кучкаров Закирджан Анварович	Москва	Аналитический центр «Концепт». Директор
Левкин Евгений Вадимович	Москва	Агентство США по международному развитию. Руководитель проектов
Марцинович Лилия Александровна	Москва	Фонд Евразия. Эксперт-координатор отдела общественно-государственного управления
Масленников Александр Владимирович	Москва	Министерство экономического развития России. Ведущий специалист Отдела координации работы с регионами и информационного обслуживания Департамента территориального развития
Медведева Ирина Анатольевна	Москва	Министерство экономического развития и торговли РФ. Советник Отдела международных организаций Департамента торговых переговоров
Николаев Андрей Евгеньевич	Москва	Независимый консультант
Николаева Екатерина Игоревна	Москва	Московский общественный научный фонд (МОНФ). Менеджер программ
Огнев Иван Александрович	Москва	Фонд «Центр стратегических разработок». Директор Департамента по взаимодействию с регионами
Пак Кирил Владимирович	Москва	Министерство экономического развития России. Ведущий специалист Отдела координации работы с регионами и информационного обслуживания Департамента территориального развития
Перельгин Юрий Александрович	Москва	Министерство регионального развития РФ. Директор Департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования
Поляков Олег Викторович	Москва	ООО «ПОЛИКОНС». Заместитель директора
Прасолова Оксана Олеговна	Москва	Московский общественный научный фонд (МОНФ). Менеджер программ
Ручинский Валерий Станиславович	Москва	Государственная Дума РФ. Помощник депутата
Рябченко Юрий Владимирович	Москва	Национальный институт конкурентоспособности. Генеральный директор
Тагор Сергей Владимирович	Москва	Институт экономики переходного периода. Начальник Отдела международных проектов
Титов Степан Анатольевич	Москва	Всемирный банк. Старший экономист

ФИО	Город	Место работы. Должность
Трухина Яна Александровна	Москва	Фонд глобальных возможностей. Менеджер проекта
Удачина Марина Владимировна	Москва	Администрация Сахалинской области. Руководитель Департамента регионального развития Представительства администрации Сахалинской области в г. Москве
Умеренкова Екатерина Владимировна	Москва	ЖСО — Сервис. Руководитель Отдела международных проектов
Федорова Татьяна Филипповна	Москва	Фонд Евразия. Руководитель Отдела общественно-государственного управления
Чусова Татьяна Анатольевна	Москва	И. о. постоянного представителя Администрации Корякского автономного округа
Алимов Александр Назарович	Мурманск	Департамент экономического развития Мурманской области. Начальник отдела развития предпринимательства и инноваций
Каменецкий Александр Александрович	Мурманск	Государственный фонд развития малого предпринимательства Мурманской области (ФОРМАП). Директор
Полищук Леонид Иосифович	Мэрилэнд	Ассоциированный директор Центра институциональных реформ и неформального сектора (IRIS) при Университете штата Мэриленд, со-директор Программы поддержки независимых экономических аналитических центров в РФ
Кропотова Наталия Анатольевна	Набережные Челны	Администрация г. Набережные Челны. Руководитель территориального Управления Министерства экономики и промышленности РТ
Крюков Игорь Анатольевич	Набережные Челны	Заместитель главы Администрации города Набережные Челны
Ждан Галина Васильевна	Новосибирск	Администрация Новосибирской области. Заместитель руководителя Департамента экономики и планирования
Чистяков Вадим Михайлович	Новосибирск	Мэрия г. Новосибирска. Заместитель начальника Управления по организационному обеспечению деятельности мэра
Попова Наталья Петровна	Оренбург	Департамент экономического развития и внешних связей Оренбургской области. Председатель Комитета макроэкономического прогнозирования
Хлуденева Людмила Григорьевна	Оренбург	Администрация Ангарского МО. Председатель Комитета экономики и перспективного развития
Лапшов Михаил Анатольевич	Пенза	Администрация г. Пензы. Начальник отдела по работе с промышленными, муниципальными предприятиями и развитию предпринимательства
Цвикелевич Александр Владимирович	Пермь	Заместитель главы Администрации Пермского муниципального района
Бердино Александр Витальевич	Петрозаводск	Региональное бюро поддержки Программы сотрудничества ЕС и России — Петрозаводск. Руководитель
Гурова Светлана Александровна	Петрозаводск	Институт экономики Карельского научного центра РАН. Ученый секретарь
Михайлова Надежда Владимировна	Петрозаводск	Карельский научный центр РАН. Помощник председателя Президиума по НТС с зарубежными странами
Монакова Татьяна Анатольевна	Петрозаводск	Правительство Республики Карелия. Начальник Управления экономического анализа и прогнозирования Министерства экономического развития Республики Карелия
Сухоруков Андрей Сергеевич	Петрозаводск	Администрация г. Петрозаводска. Руководитель Центра перспективного планирования
Титов Александр Федорович	Петрозаводск	Карельский научный центр РАН. Председатель Президиума
Толстогузов Олег Викторович	Петрозаводск	Институт экономики Карельского научного центра РАН. Старший научный сотрудник
Замятина Валентина Александровна	Покров	Заместитель главы Администрации г. Покрова
Сулоева Лилия Валентиновна	Покров	Помощник главы Администрации г. Покрова
Кубатник Зинаида Алексеевна	Приозерск	АНО «Ресурсный центр «Виктория». Директор
Журавлева Светлана Ивановна	Псков	Псковский областной фонд поддержки малого предпринимательства. Директор
Петрухин Вадим Владимирович	Псков	Администрация Псковской области. Председатель государственно-правового комитета
Носко Борис Петрович	Ростов-на-Дону	Администрация Ростовской области. Главный специалист Отдела инвестиционной и инновационной деятельности Министерства экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей
Тарасова Людмила Валерьевна	Ростов-на-Дону	Администрация Ростовской области. Начальник Отдела анализа и методологии управления развития малого предпринимательства и межрегиональных связей Министерства экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей

ФИО	Город	Место работы. Должность
Толкачев Александр Владимирович	Ростов-на-Дону	Администрация г. Ростова-на-Дону. Директор Департамента экономического развития
Жуков Владимир Викторович	Салехард	Департамент экономики Ямало-Ненецкого автономного округа. Начальник Управления инвестиций
Политова Ирина Ивановна	Салехард	Департамент экономики Ямало-Ненецкого автономного округа. Первый заместитель начальника
Гребенникова Светлана Анатольевна	Самара	Администрация г. Самары. Начальник Отдела перспективного развития экономики города
Королева Елена Николаевна	Самара	Самарский государственный экономический университет. Доцент кафедры национальной экономики и природных ресурсов
Азерникова Татьяна Анатольевна	Санкт-Петербург	Администрация Санкт-Петербурга. Начальник Отдела государственной поддержки малого предпринимательства Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга
Баланев Сергей Алексеевич	Санкт-Петербург	Санкт-Петербургский фонд развития бизнеса. Генеральный директор
Балашов Владимир Васильевич	Санкт-Петербург	Советник Губернатора Ленинградской области
Батчаев Артур Русланович	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Старший научный сотрудник Отдела территориального стратегического планирования
Белова Елена Георгиевна	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Ученый секретарь, начальник Отдела развития, заместитель директора Ресурсного центра по стратегическому планированию
Березин Михаил Павлович	Санкт-Петербург	Консультант
Бондарь Александра Афанасьевна	Санкт-Петербург	Комитет по развитию малого и среднего бизнеса и потребительского рынка Ленинградской области. Заместитель председателя
Владимирова Татьяна Николаевна	Санкт-Петербург	Комитет по внешним связям и туризму Санкт-Петербурга. Главный специалист
Власова Татьяна Владиславовна	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Заместитель директора-координатора научно-исследовательских программ
Гринчель Борис Михайлович	Санкт-Петербург	Институт «Евроград». Директор
Грушко Анна Михайловна	Санкт-Петербург	Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет. Старший преподаватель кафедры исследования операций в экономике им. Ю.А. Львова
Двас Григорий Викторович	Санкт-Петербург	Вице-губернатор Ленинградской области — Председатель Комитета экономики и инвестиций
Домбровская Марина Валерьевна	Санкт-Петербург	Фонд социальных инвестиций. Генеральный директор
Дудорова Ольга Николаевна	Санкт-Петербург	Муниципальный фонд поддержки предпринимательства Ломоносовского района. Исполнительный директор
Дуплий Виктор Петрович	Санкт-Петербург	Союз мебельной промышленности Северо-Запада
Елисеева Владлена Владимировна	Санкт-Петербург	Проект «Содействие развитию регионального потенциала — RCBI» . Эксперт проекта
Жихаревич Борис Савельевич	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Директор Ресурсного центра по стратегическому планированию
Жихаревич Борис Борисович	Санкт-Петербург	ООО «Финансово-экономический консалтинг». Инвестиционный аналитик
Жунда Николай Борисович	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Старший научный сотрудник Отдела территориального стратегического планирования
Зарафьянц Андрей Акопович	Санкт-Петербург	ООО «Финансово-экономический консалтинг». Директор по региональному развитию
Иванников Александр Сергеевич	Санкт-Петербург	Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга. Первый заместитель председателя
Исляев Рифад Аббазович	Санкт-Петербург	Санкт-Петербургская государственная академия сервиса и экономики. Заведующий кафедрой ГМУ
Кадочников Денис Валентинович	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Старший научный сотрудник исследовательского отдела
Карелина Ирина Анатольевна	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Президент
Княгинин Владимир Николаевич	Санкт-Петербург	Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад». Научный руководитель
Кокарев Святослав Петрович	Санкт-Петербург	Представительство Конгресса муниципальных образований РФ в Северо-Западном Федеральном округе. Руководитель
Колчинская Елизавета Эдуардовна	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Научный сотрудник
Корф Елена Николаевна	Санкт-Петербург	Международный Форум лидеров бизнеса под эгидой Принца Уэльского. Представитель в России

ФИО	Город	Место работы. Должность
Крылов Анатолий Павлович	Санкт-Петербург	Санкт-Петербургская государственная академия сервиса и экономики. Зам. заведующего кафедрой ГМУ
Лебедева Наталья Александровна	Санкт-Петербург	Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ). Исполнительный директор
Лимонов Леонид Эдуардович	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Директор-координатор научно-исследовательских программ
Литовка Олег Петрович	Санкт-Петербург	Институт проблем региональной экономики РАН. Директор
Митягин Сергей Дмитриевич	Санкт-Петербург	ГУ «Научно-исследовательский и проектный центр Генерального плана Санкт-Петербурга». Директор
Мирзалиев Магомед Нуратдинович	Санкт-Петербург	Правительство Ленинградской области. Руководитель Отдела бюджетной политики Комитета экономического развития
Нездюров Александр Леонардович	Санкт-Петербург	Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». Директор по развитию
Ненашева Татьяна Владимировна	Санкт-Петербург	Комитет финансов Санкт-Петербурга. Заместитель начальника Управления составления бюджета
Николаева Евгения Григорьевна	Санкт-Петербург	Администрация Санкт-Петербурга. Начальник Отдела экономического развития Администрации Василеостровского района Санкт-Петербурга
Одинг Нина Юрьевна	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Руководитель исследовательского отдела
Осеевский Михаил Эдуардович	Санкт-Петербург	Вице-губернатор Санкт-Петербурга
Паламарчук Павел Андреевич	Санкт-Петербург	Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга. Начальник Отдела планирования и прогнозирования — заместитель начальника Управления стратегического планирования
Паромов Алексей Юрьевич	Санкт-Петербург	Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга. Начальник Управления стратегического планирования
Пермикин Константин Евгеньевич	Санкт-Петербург	Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга. Главный специалист Отдела планирования и прогнозирования Управления стратегического планирования
Полищук Виктор Ефимович	Санкт-Петербург	Заместитель Председателя Комитета по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга
Псарев Георгий Михайлович	Санкт-Петербург	Комитет по внешним связям и туризму Санкт-Петербурга. Начальник отдела по сотрудничеству с Европейским Союзом и международными деловыми ассоциациями
Радушинская Александра Игоревна	Санкт-Петербург	Журнал «Меценат»
Романюк Людмила Павловна	Санкт-Петербург	Центр экологической безопасности РАН. Ученый секретарь по международному сотрудничеству
Русецкая Ольга Васильевна	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Начальник Отдела инвестиционного проектирования
Савич Анна Владимировна	Санкт-Петербург	«Российское экспертное обозрение». Заместитель главного редактора
Савулькин Лев Израилевич	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Старший научный сотрудник исследовательского отдела
Сергейчук Алексей Владимирович	Санкт-Петербург	Правительство Ленинградской области. Начальник отдела региональных и федеральных программ Комитета экономического развития Ленинградской области.
Скорыходов Владимир Анатольевич	Санкт-Петербург	Региональное бюро поддержки Тасис в Санкт-Петербурге. Руководитель
Судейманкадиева Алжанат Эльдеркадиевна	Санкт-Петербург	Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов. Доцент кафедры управления
Ульянов Игорь Иванович	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Директор по организационным и финансовым вопросам
Фролова Ольга Алексеевна	Санкт-Петербург	Санкт-Петербургский государственный университет. Студентка факультета менеджмента
Хаапала Минна	Санкт-Петербург	Служба международных связей Компании регионального развития города Ювяскюля Юкес ЛТД.
Хазова Елена Васильевна	Санкт-Петербург	Главный советник аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе
Хацкевич Роза Самуиловна	Санкт-Петербург	СПБОО Центр развития НКО. Исполнительный директор
Хейфец Виктор Лазаревич	Санкт-Петербург	«Российское экспертное обозрение». Главный редактор
Цыганкова Ирина Александровна	Санкт-Петербург	Санкт-Петербургский институт информатики и автоматизации РАН. Старший научный сотрудник
Шевчук Дмитрий Витальевич	Санкт-Петербург	МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Старший научный сотрудник

ФИО	Город	Место работы. Должность
Щитинский Владимир Александрович	Санкт-Петербург	ФГУП Российский государственный научно-исследовательский и проектный институт урбанистики. Директор
Юшкевич Анна Григорьевна	Санкт-Петербург	АНО МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Помощник научного руководителя Форума
Ялов Дмитрий Анатольевич	Санкт-Петербург	ООО «Ленгипрогор». Генеральный директор
Чугунов Андрей Владимирович	Санкт-Петербург	НП «ПРИОР Северо-Запад». Генеральный директор
Воронов Сергей Анатольевич	Саратов	Правительство Саратовской области. Советник группы макроэкономического анализа и стратегического планирования Министерства экономического развития и торговли области
Некрасов Валерий Геннадьевич	Сатка	Глава МО «Саткинский муниципальный район»
Хлыста Владимир Иванович	Сатка	Первый заместитель главы МО «Саткинский муниципальный район»
Зайченков Сергей Игоревич	Сланцы	РНО «Возрождение». Директор
Мизунская Наталья Евгеньевна	Сланцы	Фонд поддержки малого предпринимательства МО «Сланцевский район» Ленинградской области «Социально-деловой центр». Директор
Песчанников Владимир Иванович	Сланцы	РНО «Возрождение». Научный руководитель
Стехина Светлана Николаевна	Ставрополь	Правительство Ставропольского края. Начальник Отдела макроэкономического анализа и финансовых балансов Министерства экономического развития и торговли
Яковенко Наталья Николаевна	Ставрополь	Северо-Кавказский государственный технический университет. Доцент кафедры менеджмента
Казаков Олег Геннадьевич	Сургут	Администрация г. Сургута. Заместитель директора Департамента по экономической политике
Селянкин Александр Николаевич	Сыктывкар	Администрация Республики Коми. Руководитель Департамента экономического анализа и инвестиционных проектов Министерства промышленности и энергетики
Башилов Вячеслав Михайлович	Тверь	Администрация г. Твери. Председатель Совета территориального управления общественного самоуправления на Рождественских горках
Лошаков Андрей Аркадьевич	Тверь	Заместитель губернатора Тверской области
Перельштейн Владимир Эрленович	Тольятти	Мэрия г. Тольятти. Директор Департамента экономики
Рентс Николай Альфредович	Тольятти	Первый заместитель мэра городского округа Тольятти
Черданцева Ирина Васильевна	Томск	Администрация Томской области. Председатель Комитета прогнозирования Департамента экономики
Любаненко Андрей Владимирович	Тюмень	Тюменский государственный нефтегазовый университет. Ассистент кафедры ОПиВЭД
Сазонов Михаил Николаевич	Тюмень	Администрация Тюменской области. Консультант сектора экономического развития и торговли Департамента стратегического развития
Янин Алексей Николаевич	Тюмень	Администрация Тюменской области. Заместитель директора департамента экономики
Падиля Сароса Людмила Юрьевна	Ульяновск	Правительство Ульяновской области. Заместитель директора Департамента социально-экономического развития
Заусаев Вадим Константинович	Хабаровск	Дальневосточный научно-исследовательский институт рынка. Директор
Панюшкина Татьяна Павловна	Хабаровск	Администрация г. Хабаровска. Заместитель начальника Управления экономического развития
Новиков Артем Владимирович	Челябинск	Правительство Челябинской области. Заместитель начальника Отдела стратегического планирования, прогнозирования, сводного экономического анализа Министерства экономического развития Челябинской области
Синицкая Виктория Станиславовна	Череповец	Мэрия г. Череповца. Начальник Управления стратегического планирования
Дудакова Марина Александровна	Элиста	Проект ТАСИС МЕРИТ II, Республика Калмыкия, г. Элиста. Координатор проекта
Абушеева Анжела Чунаговна	Элиста	Мэрия г. Элисты. Главный специалист Отдела экономики, прогнозирования и инвестиций
Раров Сергей Васильевич	Элиста	Заместитель мэра г. Элисты по экономике и финансам
Егорова Галина Михайловна	Южа	Заместитель главы Администрации Южского района Ивановской области
Кравчина Любовь Александровна	Ясная Поляна	Государственный мемориальный и природный заповедник «Музей-усадьба Л. Н. Толстого «Ясная Поляна». Заведующая Отделом развития