

Исследование предпосылок постановки и реализации стратегических целей устойчивого развития городов Севера

В статье рассматривается значение и анализируются существующие предпосылки перехода к устойчивому развитию городов Севера России, обосновывается необходимость использования методов стратегического управления для достижения целей устойчивого развития городских поселений.

Устойчивое развитие, северные города, стратегическое управление.



**Владимир Всеволодович
ДИДЫК**

кандидат экономических наук,
заместитель директора по научной работе Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН
didyk@iep.colasc.net.ru

Значение перехода к устойчивому развитию городов Севера России состоит в том, что они являются опорой и формируют точки роста для обширных северных территорий (составляющих более 60% площади страны), обеспечивая не только присутствие на этом стратегически важном пространстве, но и его экономическую связанность, условия жизнедеятельности малых поселений и 10,5 млн. человек или 7,4% населения страны.

Концепция устойчивого развития уже более двадцати лет рассматривается во всем мире и как объект научных исследований, и как целевой ориентир практических действий на национальном, региональном и местном уровнях. Первым значительным шагом в переводе идеи устойчивого развития в плоскость конкретных международных обязательств и национальных планов было проведение Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г., на которой в числе принятых официальных документов была «Повестка дня на XXI век». Следую-

щим важным шагом стало осмысление проблем устойчивого развития на уровне городов и поселений, а также принятие и реализация «Местных повесток дня на XXI век».

В России в 1996 г. была утверждена правительственная Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Однако, несмотря на существование отдельных положительных примеров, до настоящего времени в стране не наблюдается широкого движения по реализации принципов устойчивого развития, особенно на местном уровне. Между тем, в мировой теории и практике реализации принципов устойчивого развития признано, что именно местный уровень, прежде всего города, являются «центрами реализации принципов устойчивого развития, а стратегическое управление — основной технологией их реализации» [1].

Попытаемся определить главные причины того, почему в большинстве российских городов, в том числе (а может быть, даже в особенности) в городах Крайнего Севера, не получила распространения

практика принятия и реализации «Местных повесток дня на XXI век». Другими словами, тех документов, в которых идеи и принципы устойчивого развития приобретают форму конкретных планов действий на основе разработки соответствующих долгосрочных стратегий.

Первоначально определимся с понятием устойчивого развития применительно к городским поселениям. Обобщая общепризнанные принципы устойчивого развития, в соответствии с концепцией Конференции ООН в Рио-де-Жанейро, и подходы современных исследователей проблем городского развития [2, с. 34-35], можно дать следующее определение: *под устойчивым развитием города понимается его сбалансированное развитие в условиях увязки и согласования интересов различных социальных групп, субъектов управления и хозяйствования, функционирующих в городе и обеспечивающих соблюдение баланса триады «население — хозяйство — природа», что подразумевает сочетание принципов социальной справедливости, экономической эффективности и экологической безопасности для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений жителей города.*

Следует признать, что полностью и надолго обеспечить такой характер развития практически невозможно и можно говорить только о стремлении и приближении к указанной сбалансированности, составляющей сущность устойчивого развития. Это долговременный планомерный процесс, требующий глубокого понимания у всех слоёв населения, решения комплекса политических, экономических, социальных и экологических задач, а также учёта институциональных факторов.

Для анализа существующих предпосылок для постановки и реализации стратегических целей устойчивого развития городов Севера воспользуемся результатами исследования, выполненного с участием автора в октябре — ноябре 2009 года в рамках подготовки доклада от ИЭП КНЦ РАН для XXIX съезда Союза городов Заполярья и Крайнего Севера по запросу президента этого Союза. Информационной

базой исследования послужили данные из 30 городов и муниципальных районов, входящих в Союз, т. е. 56,6% их общего числа. Эта информация включала систему показателей социально-экономического развития за период 2006 — первого полугодия 2009 г. (были запрошены показатели, характеризующие изменение объёмов работ по основным видам экономической деятельности, динамику инвестиций, миграционное движение населения, занятость и безработицу, развитие малого предпринимательства, уровень жизни, состояние муниципальных бюджетов), а также анкету, вопросы которой были адресованы руководителю города и касались актуальных вопросов состояния, основных проблем и потенциала развития города.

Анализ состояния экономики северных городов по показателям динамики промышленного производства, объёмов строительных работ и инвестиций показал, что в большинстве из них ситуация характеризовалась крайней неустойчивостью, со значительными колебаниями роста (спада) уже в период 2006 — 2008 г. Что касается показателей первого полугодия 2009 г., то под влиянием мирового финансово-экономического кризиса практически для абсолютного большинства обследованных городов (93%) была характерна отрицательная динамика всех или отдельных экономических показателей.

Для экономики северных городов, многие из которых являются монопрофильными, особую актуальность представляет развитие малого бизнеса. Судя по показателям доли занятых на малых предприятиях в общей численности занятого населения и доле индивидуальных предпринимателей, среди северных городов есть как лидеры, где такие показатели заметно превышают среднероссийский уровень¹, так и аутсайдеры, где роль малого бизнеса незначительна².

¹ Например, Северобайкальск, где доля занятых на малых предприятиях в 2008 г. составляла 33,8%, а вместе с индивидуальными предпринимателями — 40,8%, при соответствующих показателях в среднем по стране — 13,5 и 18,5%.

² Например, Дудинка, где значения соответствующих показателей составляют 3,3 и 11,4%, и Норильск — 4,2 и 7,6%.

В целом выше или близкие к среднероссийскому уровню показатели доли занятых в малом предпринимательстве демонстрируют 45% муниципалитетов, а более чем половина исследованной выборки городов отстают от средних значений соответствующих показателей по стране. Анализ также показал, что если до 2008 г. в большинстве городов наблюдалась тенденция роста занятых в малом бизнесе, то в 2009 г. она сменилась спадом, что, очевидно, связано с негативным влиянием кризиса.

Для оценки уровня доходов населения анализировался показатель соотношения средней заработной платы и прожиточного минимума. Фактические значения данного показателя в городах и муниципальных районах имеют большую дифференциацию. Однако в большинстве случаев они не обеспечивают уровень, который соответствует «пороговому значению» показателей устойчивого развития, т. е. предельно-критических величин, несоблюдение которых приводит к формированию разрушительных тенденций в социальной, экономической и экологической сферах территории, угрожающих её устойчивому развитию [3, с. 19]. С учётом мирового опыта считается, что таким пороговым (предельно-критическим) значением соотношения средней заработной платы и прожиточного минимума является 4:1, а в регионах Крайнего Севера, где для компенсации тяжёлых природно-климатических условий проживания необходимо обеспечивать работающим экономические преимущества жизни на Севере, такое соотношение должно быть выше (т. е. не менее 5:1). В действительности, в 2008 г. только в трёх (10%) из обследованных городов был превышен такой порог, в то время как в пяти северных городах (в том числе в г. Апатиты) превышение средней заработной платы над прожиточным минимумом не достигало трёх раз, т. е. было существенно ниже предельно-критического значения.

Что касается миграционного движения населения, то, как показал анализ, только в 2-х городах (т. е. в менее чем в 10% из обследованных) за три последних года наблюдается устойчивый миграционный прирост, а в остальных преобладает миграционная убыль. Этот факт, с учётом большой доли молодёжи среди убывающих и отсутствия действенных механизмов привлечения молодых специалистов для работы в регионы Севера, существенно ухудшает предпосылки для решения задач устойчивого развития этих городов в ближайшем будущем.

Оценка бюджетных показателей демонстрирует нестабильность финансовой ситуации на муниципальном уровне, которая обострилась в условиях кризиса. По итогам 2008 г. с дефицитом исполнили свои бюджеты 55% муниципальных образований, а в первом полугодии 2009 г. их доля ещё более возросла. В большинстве обследованных городов (58%) уровень собственных доходов не достигает 50% общей суммы доходов, что говорит о высокой зависимости их бюджетов от межбюджетных трансфертов.

Таким образом, анализ статистических показателей северных городов и муниципальных районов выявил в качестве типичных проблем слабость ресурсно-бюджетной базы, продолжающуюся миграционную убыль населения, относительно низкий уровень его доходов, слабое развитие малого бизнеса, что в целом значительно ухудшает предпосылки их устойчивого развития.

Наряду с количественными характеристиками представляют интерес результаты анкетного опроса руководителей городских поселений, выполненного в рамках упомянутого выше исследования. Анкета включала 8 вопросов, по 4-м из которых необходимо было выбрать ответ из предложенных вариантов (закрытые вопросы), а по остальным сформулировать собственный ответ (открытые).

Поскольку цель исследования состояла в оценке положения северных муниципа-

литетов в условиях кризиса и осуществляемых антикризисных мер, то большинство вопросов было ориентировано на выявление данных аспектов. Тем не менее в анкету были включены три вопроса общего характера, непосредственно не связанные с глобальным кризисом. В частности, руководителям городов и муниципальных районов предлагалось назвать 2-3 наиболее острые из существующих проблем города (района). Всего в анкетах было дано 73 различные формулировки проблем, которые мы объединили в 5 групп:

- проблемы в жилищно-коммунальном комплексе муниципалитета (доля этой группы составила 40% от общего числа ответов);
- недостаток финансовых ресурсов и доходов бюджета (22%);
- проблемы экономики (20%);
- организационные и институциональные проблемы (10%);
- проблемы занятости (8%).

Как видно, в числе наиболее острых проблем городов и районов с заметным отрывом первенствуют проблемы ЖКХ. Именно эта сфера определяет жизнеобеспечение поселений, за которое в значительной степени несут ответственность местные органы самоуправления, что крайне тяжело делать в условиях жёстких ресурсных ограничений.

Приведём формулировку второго открытого вопроса: *«Какие первоочередные меры должны быть предприняты для преодоления или снижения остроты указанных проблем на уровне:*

- а) региональных органов власти,*
- б) федеральных органов власти?»*

Все предложенные руководителями муниципалитетов меры, которые они ожидают со стороны региональных органов власти (всего было предложено 35 вариантов), были объединены в 3 группы: меры по поддержке предпринимательства, в сфере занятости и социальной политики (38%); меры по поддержке ЖКХ (31%); меры по

совершенствованию бюджетного процесса, укреплению экономической базы муниципалитетов (31%).

Приоритет в действиях со стороны федеральных органов власти отдаётся мерам государственной поддержки экономики и социальной сферы северных городов и районов, а также совершенствованию законодательного регулирования, и прежде всего налогово-бюджетной сферы в направлении укрепления доходной базы местных бюджетов.

Одно из наиболее часто упоминавшихся направлений необходимой государственной поддержки касалось поддержки моногородов и градообразующих предприятий, проблемы которых в условиях Крайнего Севера имеют особую остроту.

Последний вопрос анкеты предлагал определить, к какой группе из указанных трёх типов городов относится, по мнению руководителя, его город:

- «города, обладающие благоприятными предпосылками для интенсивного развития, инвестиционно привлекательные»;
- «города, нуждающиеся в реструктуризации экономической базы, её диверсификации»;
- «депрессивные города, объективно не имеющие благоприятных предпосылок для интенсивного развития, инвестиционно малопривлекательные».

Большинство респондентов (64%) отнесли своё поселение к первому типу, а 36% — ко второму типу. Руководителей, оценивших свой город или район как депрессивный, не оказалось. Это показывает, с одной стороны, сохранение в городах Севера высокого потенциала и возможностей для дальнейшего развития. С другой — достаточно высокую долю городов, нуждающихся в реструктуризации их экономической базы. Следовательно, существует неоднозначность положения северных городов. Наряду с наличием острых социально-экономических проблем и ресурсных ограничений, которые ещё более усугублены

негативным влиянием кризиса, особенно в моногородах, у большого числа северных городов сохраняется потенциал постановки и реализации целей перехода к устойчивому развитию. В то же время более трети обследованных городов нуждаются в серьёзной реструктуризации их экономической базы, диверсификации, экстренных мерах по решению острых социальных проблем.

Таким образом, обобщая результаты анализа положения обследованных северных городов, можно констатировать, что для большинства из них более актуальным остаётся решение задач текущего выживания, чем постановка и последовательное решение долгосрочных целей устойчивого развития и формирование соответствующих стратегий на принципах «Местных повесток дня на XXI век». Для преодоления существующих проблем и создания условий для их устойчивого социально-экономического развития необходимы как специальные меры поддержки со стороны государства, так и активные действия самих муниципалитетов. Меры со стороны государства должны включать, во-первых, совершенствование законодательного обеспечения деятельности местного самоуправления, и прежде всего в направлении расширения доходной базы местных бюджетов, позволяющей формировать предпосылки для их перехода к устойчивому развитию, реализации принципов саморазвития. Во-вторых, необходимо осуществление мер прямой поддержки многих муниципальных образований Крайнего Севера и Арктики, прежде всего моногородов, которые в условиях кризиса оказались в особо тяжёлом положении.

Определённые шаги со стороны федеральных органов власти по указанным направлениям предпринимаются, однако этого пока недостаточно. Например, Министерство регионального развития РФ в последнее время усилило внимание к проблемам моногородов. Выработаны критерии такого статуса и на их основе составлен

перечень моногородов, в который вошло 335 населённых пунктов (из них 223 с численностью более 10 тыс. чел.). Принято решение о необходимости разработки такими городами стратегических плановых документов — комплексных планов социально-экономического развития на 5 — 10-летний период, после экспертизы которых может быть принято решение о финансовой поддержке реализации инвестиционных проектов, предусмотренных в них, со стороны федеральных ведомств. Установлено, что структура и содержание комплексных планов должны отвечать единым требованиям, а соответствующие процедуры рассмотрения планировалось начать с января 2010 г. Однако по состоянию на конец февраля 2010 г. соответствующие методические указания и требования к комплексным планам развития моногородов не утверждены.

Следует заметить, что проект этих методических указаний предъявляет такие требования к содержанию данного планового документа, которые очень трудно выполнить собственными силами в большинстве муниципалитетов (т. е. без привлечения высококвалифицированных экспертов). В случае утверждения проекта в нынешнем виде возможность получения федеральной поддержки многими моногородами будет искусственно ограничена. То есть принимаемые на федеральном уровне подходы к решению проблем моногородов вряд ли позволят их решить в большинстве таких городов, несмотря на повышенное к ним внимание. Поэтому необходимы более радикальные меры по созданию условий для всех муниципальных образований, в том числе городов российского Севера, позволяющих им заниматься не только текущими вопросами выживания, но и постановкой и решением стратегических задач устойчивого развития.

Если рассматривать необходимые действия по развитию своих поселений со стороны самих органов местного самоуправления, то мировой и лучший отечественный

опыт показывают, что наилучшие результаты достигаются при использовании технологий стратегического планирования и управления.

Проблемы стратегического управления впервые стали объектом серьёзных исследований применительно к задачам корпоративного управления в 1960-е годы. Стратегический подход в управлении стал синтезом наиболее успешно зарекомендовавших себя управленческих технологий (системный подход к управленческой деятельности, программно-целевой подход, функциональный подход, прикладные аспекты теории принятия решений и др.). Глобализация экономики, усиление международной конкуренции, усложнение механизмов управления территориальными социально-экономическими системами обусловили необходимость применения методов стратегического управления на государственном, региональном и муниципальном уровнях.

Основные характеристики стратегического подхода к управлению на муниципальном уровне в сопоставлении с аналогичными характеристиками традиционных (ситуационных и других) моделей управления представлены в *таблице*.

Примерно треть российских городов имеют в настоящее время свою социально-экономическую стратегию и применяют элементы стратегического управления. Стратегическое управление направлено на создание условий устойчивого развития города при адаптации к требованиям открытого международного конкурентного рынка. Оно способствует формированию в городах активных местных сообществ, которые в современных условиях призваны определять цели и приоритетные направления развития.

Для городов российского Севера применение методов и технологий стратегического управления представляется особенно актуальным. Это обусловлено необходимостью преодоления многих существующих проблем и негативных тенденций развития, которые обострились под влиянием глобального финансового кризиса, особенно в моногородах. Вместе с тем анализ показывает, что для эффективного применения методов стратегического управления в большинстве городов Севера пока отсутствуют необходимые предпосылки. Это обусловлено как недостатками внешних институциональных условий (главным образом нормативно-правового

Сравнительная характеристика подходов к муниципальному управлению [4]

Не стратегический подход	Стратегический подход
Приоритет краткосрочных целей	Приоритет долгосрочных целей
Акцент на распределении имеющихся материальных ресурсов	Акцент на организационном проектировании, как методе организационного приращения ресурсов
Мобилизационный тип использования ресурсов	Плановый тип использования ресурсов
Акцент на принятии ситуативных решений	Акцент на согласованном планировании
Ведомственный тип структуры управления	Программно-функциональный тип структуры управления
Ориентация на задачи	Ориентация на проблемы
Жёсткая административная иерархия	Субсидиарность, равноправие и сотрудничество
Раздельное решение вопросов функционирования и развития	Совместное, согласованное решение вопросов функционирования и развития
Опора на административные (принудительные) рычаги власти	Опора на авторитет и влияние власти
Подчинение	Понимание
Пассивное участие гражданских сообществ в решении местных вопросов	Активное участие местных сообществ в решении местных вопросов
Закрытый характер деятельности местных органов власти	Открытый (публичный) характер деятельности местных органов власти
Социально-корпоративный характер принятия решений	Нормативно-правовой характер принятия решений

регулирования и политики государственных органов власти, не обеспечивающих реальной экономической самостоятельности органов местного самоуправления), так и нередко неготовностью самих органов местного самоуправления применять методы стратегического управления (в силу недостатка соответствующих знаний и опыта).

Следовательно, необходимы специальные меры поддержки со стороны государства и активные действия самих органов муниципальной власти городов по внедрению методов стратегического управления в практику своей деятельности. Меры со стороны государства должны включать, во-первых, совершенствование законодательного обеспечения деятельности местного самоуправления, и прежде всего в направлении расширения доходной базы местных бюджетов, что позволит формировать предпосылки для их перехода к устойчивому развитию, реализации принципов саморазвития, а также включения

вопросов стратегического планирования и управления в перечень вопросов местного значения в Федеральном законе № 131, в котором они не предусмотрены. Во-вторых, необходимо осуществление мер прямой поддержки многих муниципальных образований Крайнего Севера и Арктики, прежде всего моногородов, которые в условиях кризиса оказались в особо тяжёлом положении.

В заключение следует подчеркнуть, что действенность стратегического управления достигается в том случае, если стратегические планы составляются не формально, для выполнения «требований сверху», а являются реальными документами общественного согласия, процесс разработки и реализации которых предусматривает участие представителей всех слоёв и групп местного сообщества. Это обеспечивает нахождение наилучших способов согласования интересов, что является важнейшим условием устойчивого развития.

Литература

1. Города Европы на пути к устойчивому развитию (Ольборгская Хартия). 1994 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ecology.donbass.com/articles-pdf/aalborgcharter_russian.pdf
2. Рохчин, В.Е. Стратегическое планирование развития городов России: системный подход / В.Е. Рохчин, С.Ф. Жилкин, К.Н. Знаменская. – СПб.: ИРЭ РАН, Скифия-принт, 2004. – 276 с.
3. Мурманская область в XXI веке: тенденции, факторы и проблемы социально-экономического развития: колл. монография. – Апатиты: Изд-во Кольского НЦ РАН, 2009. – С. 19.
4. Алексеев, О.Б. Стратегическое управление в государственном и муниципальном секторе [Электронный ресурс] / О.Б. Алексеев. – Режим доступа: www.interned.ru/articles/other/strategicheskoe_ypr.htm#