

На правах рукописи



ЯКУНИЧЕВ Алексей Сергеевич

**УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСПЕКТИВНЫМ РАЗВИТИЕМ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
ГОРОДСКОГО ТИПА**

**Специальность 08.00.05 –
Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
**диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

**Вологда
2004**

Работа выполнена в Вологодском научно-координационном центре
Центрального экономико-математического института РАН

Научный руководитель: доктор экономических наук
Гринчель Борис Михайлович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Рохчин Владимир Ефимович

доктор экономических наук, профессор
Максимов Сергей Николаевич

Ведущая организация: Институт Экономики Карельского научного
центра РАН

Защита диссертации состоится 23 декабря 2004 г. в 15 часов на заседании диссертационного Совета Д 002 079 01 в Институте проблем региональной экономики РАН по адресу: 190013, Санкт-Петербург, ул. Серпуховская, дом 38.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института проблем региональной экономики РАН.

Автореферат разослан 22 ноября 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного Совета
кандидат экономических наук, доцент



Т.В. Шабунина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В процессе становления местного самоуправления и рыночных отношений в РФ складывается новая система взглядов на процесс управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Располагая законодательной базой, бюджетом, территориальными, материальными и прочими ресурсами, муниципалитеты обладают возможностью определять перспективы и стимулировать варианты развития, в наибольшей степени способствующие решению стоящих перед ними проблем.

Огромное влияние на социально-экономическую ситуацию, складывающуюся в российских муниципальных образованиях, оказывают общемировые тенденции: глобализация экономики, нарастание динамизма экономических и социальных процессов, усиление территориальной конкуренции и необходимость обеспечения стабильного развития территориальных сообществ в долгосрочной перспективе. В изменившихся условиях необходимы новые методы и механизмы управления социально-экономическим развитием территорий, способные дать импульс экономике, обеспечить решение сложных социальных и экологических проблем.

Мировой опыт развития свидетельствует о том, что в динамичной конкурентной среде успешное развитие территориальных образований в долгосрочной перспективе обеспечивают методы стратегического управления социально-экономическими процессами.

В условиях переходного периода применение стратегических подходов к муниципальному управлению обусловлено спецификой происходящих процессов и требует разработки и апробирования соответствующей методологии и методических подходов с учетом специфики территории.

В последние годы отечественные ученые-экономисты уделяют достаточно много внимания вопросам перспективного территориального развития. Исследованию теоретических аспектов стратегического управления на общенациональном уровне посвящены работы российских ученых Л.И. Абалкина, Л.Е. Басовского, С.Ю. Глазьева, С.С. Дзарасова, В.Е. Дудкина, Б.З. Мильнера, А.Н. Петрова. Обоснование необходимости определения приоритетов развития регионов, отраслей экономики и хозяйствующих субъектов представлено в трудах, выполненных В.А. Ильиным, В.Н. Лексиним, О.П. Литовкой, С.С. Пчелинцевым, В.С. Селиным, А.И. Татаркиным, А.Н. Швецовым. Вопросы организации перспективного развития и создания системы стратегического планирования развития муниципальных образований рассматривались в исследованиях В.С. Боголюбова, А.Г. Воронина, Б.М. Гринчеля,

**Работа выполнена в Вологодском научно-координационном центре
Центрального экономико-математического института РАН**

Научный руководитель: доктор экономических наук
Гринчель Борис Михайлович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Рохчин Владимир Ефимович

доктор экономических наук, профессор
Максимов Сергей Николаевич

Ведущая организация: Институт Экономики Карельского научного
центра РАН

Защита диссертации состоится 23 декабря 2004 г. в 15 часов на заседании диссертационного Совета Д 002 079 01 в Институте проблем региональной экономики РАН по адресу: 190013, Санкт-Петербург, ул. Серпуховская, дом 38.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института проблем региональной экономики РАН.

Автореферат разослан 22 ноября 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного Совета
кандидат экономических наук, доцент



Т.В. Шабунина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В процессе становления местного самоуправления и рыночных отношений в РФ складывается новая система взглядов на процесс управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Располагая законодательной базой, бюджетом, территориальными, материальными и прочими ресурсами, муниципалитеты обладают возможностью определять перспективы и стимулировать варианты развития, в наибольшей степени способствующие решению стоящих перед ними проблем.

Огромное влияние на социально-экономическую ситуацию, складывающуюся в российских муниципальных образованиях, оказывают общемировые тенденции: глобализация экономики, нарастание динамизма экономических и социальных процессов, усиление территориальной конкуренции и необходимость обеспечения стабильного развития территориальных сообществ в долгосрочной перспективе. В изменившихся условиях необходимы новые методы и механизмы управления социально-экономическим развитием территорий, способные дать импульс экономике, обеспечить решение сложных социальных и экологических проблем.

Мировой опыт развития свидетельствует о том, что в динамичной конкурентной среде успешное развитие территориальных образований в долгосрочной перспективе обеспечивают методы стратегического управления социально-экономическими процессами.

В условиях переходного периода применение стратегических подходов к муниципальному управлению обусловлено спецификой происходящих процессов и требует разработки и апробирования соответствующей методологии и методических подходов с учетом специфики территории.

В последние годы отечественные ученые-экономисты уделяют достаточно много внимания вопросам перспективного территориального развития. Исследованию теоретических аспектов стратегического управления на общенациональном уровне посвящены работы российских ученых Л.И. Абалкина, Л.Е. Басовского, С.Ю. Глазьева, С.С. Дзарасова, В.Е. Дудкина, Б.З. Мильнера, А.Н. Петрова. Обоснование необходимости определения приоритетов развития регионов, отраслей экономики и хозяйствующих субъектов представлено в трудах, выполненных В.А. Ильиным, В.Н. Лексиним, О.П. Литовкой, С.С. Пчелинцевым, В.С. Селиным, А.И. Татаркиным, А.Н. Швецовым. Вопросы организации перспективного развития и создания системы стратегического планирования развития муниципальных образований рассматривались в исследованиях В.С. Боголюбова, А.Г. Воронина, Б.М. Гринчеля,

Б.С. Жихаревича, А.Е. Когута, В.Е. Рохчина, И.И. Сигова, Д.Г. Черника, А.Н. Широкова и др.

При разработке подходов к управлению перспективным развитием муниципальных образований полезны исследования, таких зарубежных ученых как Л. Ван ден Берг, Б. Грабов, Д. Клумпп, Х. Мэдинг, М. Паркинсон, Б. Хамм, Д. Хенкель, В. Штрубельт, К. Шуссмани.

В то же время многие исследования, посвященные разработке методологии и методических подходов к формированию системы управления перспективным развитием на муниципальном уровне, недостаточно учитывают актуальные тенденции и специфику функционирования муниципалитетов. В частности, сложность организации современного города требует высокой степени координации его управления, необходимости оценивать решение ключевых социально-экономических проблем с позиций общегородских интересов и перспектив. Требуют критического осмысления, разработки концептуальных подходов и апробирования на практике механизмы реализации разработанных планов и программ долгосрочного развития, привлечения к управлению широких слоев общественности, организации эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в целях увеличения бюджетных и внебюджетных доходов территорий. Недостаточный уровень методического обеспечения организации стратегически ориентированного управления, отсутствие апробированных рекомендаций снижает эффективность муниципального менеджмента. Эти обстоятельства и определили выбор темы диссертационного исследования.

Целью исследования является разработка методологических подходов и методического инструментария формирования системы управления перспективным развитием муниципального образования, обеспечивающей выбор стратегических целей и приоритетов и сбалансированность социально-экономических процессов в долгосрочной перспективе.

Для достижения указанной цели в диссертации поставлены следующие задачи:

- проанализировать социально-экономические процессы в муниципальных образованиях при переходе к рыночной экономике;
- осуществить критический сопоставительный анализ отечественного и зарубежного опыта стратегически ориентированного управления территориальным развитием;
- сформировать систему критериев сбалансированного социально-экономического развития муниципальных образований в долгосрочной перспективе;
- обосновать систему методических принципов организации стратегического планирования развития муниципальных образований в условиях рыночного хозяйствования;

- разработать методы выбора и реализации стратегических целей и приоритетов развития муниципального образования;
- обосновать значение и механизмы привлечения гражданского общества к разработке стратегии развития муниципального образования;
- разработать многоуровневую систему управления и планирования долгосрочного социально-экономического развития города и обосновать основные механизмы реализации документов стратегического характера;
- предложить новые подходы к организации бюджетного процесса при реализации стратегического плана муниципального образования;
- апробировать и применить механизмы реализации стратегии социально-экономического развития в системе управления крупного регионального центра.

Объектом диссертационного исследования являются процессы долгосрочного социально-экономического развития муниципальных образований России в современных условиях.

Предметом исследования выступает совокупность методов и механизмов разработки и реализации стратегически ориентированных долгосрочных планов муниципальных образований городского типа.

Теоретической, методологической и информационной основой диссертационного исследования являются: теория государственного управления; труды отечественных и зарубежных ученых в области управления перспективным развитием территории и стратегического планирования; законодательные и нормативные акты, регламентирующие различные аспекты прогнозно-планового регулирования развития муниципальных образований; официальные статистические данные о социально-экономическом положении муниципальных образований, публикуемые Госкомстатом РФ, Вологодским областным комитетом государственной статистики и Администрацией города Вологды.

Диссертационное исследование строилось на принципах системного подхода, использовались методы логического анализа и синтеза. Постановка и доказательство рабочих гипотез сопровождалось содержательной интерпретацией выводов.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Во введении обоснована актуальность и разработанность темы диссертационного исследования, сформулированы его цели и задачи, определены объект и предмет исследования, определены научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе диссертации рассмотрены теоретико-методологические подходы к управлению сбалансированным развитием территорий, проанализирован и обобщен отечественный и зарубежный опыт управления социально-экономическими процессами в муниципальных образованиях, проведен сравнительный анализ социально-экономического развития г. Вологды и городов Северо-Западного федерального округа в период рыночных преобразований с точки зрения критериев устойчивости и сбалансированности.

Результаты проведенного анализа показывают, что в условиях динамичного становления рыночной экономики социально-экономическая ситуация в муниципальных образованиях нестабильна. Сложность организации крупного города требует особенно высокой степени координации его управления, обеспечивающего сбалансированность развития всех его составляющих, оценки приоритетности городских проблем с позиций общегородских интересов и перспектив. Поэтому предпринята попытка научного обоснования необходимости внедрения стратегически ориентированной системы управления, которая является важнейшим условием сбалансированного социально-экономического развития города.

Во второй главе определены сущность и теоретико-методологические основы стратегии перспективного развития города, разработан методический инструментарий выбора целей и направлений перспективного социально-экономического развития города.

Разработаны принципы организации партнерства в процессе стратегического планирования и предложена типология возможных участников процесса. Разработана классификация эффективных форм участия населения в стратегическом планировании, обеспечивающих демократический характер управления, широкие возможности внедрения инициатив жителей, всемерную активизацию всех целевых групп местного сообщества.

Третья глава диссертации посвящена разработке методов реализации перспективных планов, предложены методы оценки и выбора эффективных механизмов реализации планов, разработаны принципы и схемы взаимодействия органов власти и хозяйствующих субъектов в реализации городских проектов и программ. Конкретные рекомендации апробированы на материалах города Вологды.

В заключении сформулированы основные выводы и результаты диссертационного исследования. В приложении приведены статистические и иллюстративные материалы.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

1. В условиях перехода к рыночной экономике муниципальные образования и особенно крупные города России испытали значительные социально-экономические потрясения, выразившиеся в спаде производства, резком падении объемов инвестиций в основной капитал и инфраструктуру городов, снижении объемов торговли, появлении безработицы и других серьезных социальных последствий.

Переход российской экономики на путь рыночных отношений сопровождался отказом от принятой системы планирования и других методов целенаправленного управления, обеспечивавших в недавнем прошлом относительно устойчивое функционирование местных территориальных сообществ. В отсутствии единой системы планирования деятельность органов власти и управления российских муниципальных образований ориентирована, в основном, на решение текущих, оперативных вопросов. Последствия преобразований в полной мере отражает социально-экономическая ситуация в муниципальных образованиях. Уход органов власти на местах от целенаправленного управления развитием территорий привел к значительному спаду деловой активности, сокращению объемов производства, розничного товарооборота, инвестиций, что подтверждается данными о развитии г. Вологды (рис. 1).

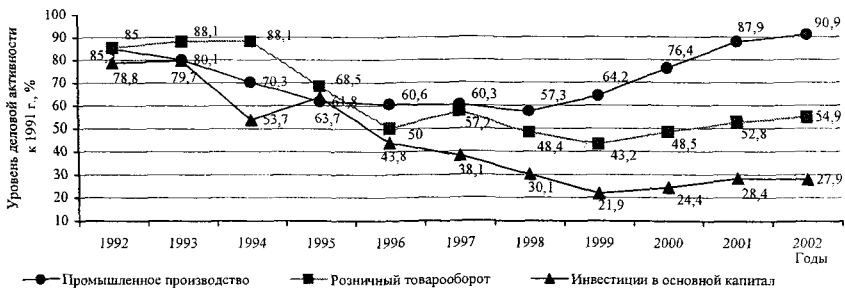


Рис. 1. Спад деловой активности в г. Вологде в 1992-2002 годах (1991 г.=100%)

За период с 1992 по 1998 гг. индекс физического объема промышленного производства в г. Вологде сократился более чем на 40%, розничный товарооборот снизился более чем на 50%, падение инвестиций в основной капитал достигло более 70%.

Анализ динамики объемов промышленного производства в городах Северо-западного федерального округа показал, что эти тенденции характерны и для других городов. Лишь с 1999 г. намечился некоторый рост этого показателя. Вместе с тем и по итогам 2002 г. промышленное производство еще не дос-

тигло объемов дореформенного уровня. По общему объему производства промышленной продукции и объему производства промышленной продукции на 1 жителя г. Вологда уступает почти всем городам СЗФО, опережая только г. Петрозаводск и г. Псков.

В диссертационном исследовании отмечается, что способность экономики города к устойчивому росту в значительной степени зависит от инвестиционной активности, спад которой представляет собой острейшую проблему периода реформ в России.

Отрицательной тенденцией, свойственной переходному периоду, является сокращение численности занятых в экономике. Особенно резкое снижение численности занятых было характерно для городов России в первые годы реформ (до 1997-1999 гг.). В г. Вологде наибольшее снижение данного показателя отмечено в 1997 г., когда доля работающих составила всего 37,5% от численности постоянного населения города.

Процессы, происходящие в экономике, оказали негативное влияние на уровень жизни населения. Разрыв соотношения среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума в г. Вологде достигал в 1999 г. 1,5 раза.

Существенные изменения происходят в социальной сфере и сфере потребления населением материальных благ и услуг, изменился уровень расходов населения на их приобретение и его покупательная способность. В условиях сложного социально-экономического положения подавляющая часть доходов населения расходуется на питание.

Сложной остается демографическая ситуация в городах России, в том числе в Вологде и в СЗФО, основными тенденциями изменения которой являются: снижение численности постоянного населения, снижение рождаемости и высокий уровень смертности, превышение которого над уровнем рождаемости приобрело устойчивый характер и составило в Вологде в 2002 г. 1,45 раз.

Низкий уровень жизни большинства населения и резкая дифференциация доходов приводят к духовному неблагополучию, росту преступности и т.д. В диссертационном исследовании показано, что выявленные тенденции характерны практически для всех городов России.

Анализ сложных социально-экономических процессов в российских муниципальных образованиях в период перехода к рыночной экономике позволяет сделать вывод о том, что усиливающаяся территориальная конкуренция, структурные изменения, обострение экономических, социальных и экологических проблем обуславливают необходимость разработки адекватных форм и методов управления перспективным развитием муниципальных образований, которые обеспечили бы сбалансированность социально-экономических процессов.

2. Критический сопоставительный анализ зарубежного и отечественного опыта территориального управления показывает, что муниципальные органы власти и управления в России и за рубежом используют в своей практической деятельности различные организационные технологии и методы управления. Наибольшее распространение получили стратегическое планирование, муниципальный маркетинг, частно-общественное партнерство, внедрение телекоммуникаций и информационного мониторинга социально-экономического развития городов, применение концепции города-предпринимателя, многоканальное финансирование городских проектов и использование долгосрочных кредитов, сотрудничество городов, в том числе международное при осуществлении различных проектов. В перечне факторов, обеспечивающих успешное развитие наиболее продвинутых западноевропейских городов, особо важное место занимает стратегическое планирование, под которым понимается процесс выдвижения таких целей и стратегий развития, реализация которых обеспечивает эффективное функционирование объекта управления в долгосрочной перспективе и быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Стратегическое планирование в зарубежных странах и городах характеризуется различным уровнем развития – от достаточно законченных целостных систем и моделей до наличия лишь отдельных элементов. Конкретные модели и алгоритмы стратегического планирования разрабатываются и выбираются в зависимости от характера и уровня развития экономики. Использование в управлении социально-экономическими процессами стратегических форм управления позволяет муниципалитетам активизировать свое развитие, привлекать новые инвестиции, обеспечивать конкурентоспособность городов, более эффективно решать имеющиеся проблемы.

Сходность общих тенденций экономического развития России и всего мира – в первую очередь – глобализация, опережающее развитие сферы услуг, увеличение интеллектуальной составляющей производства, информатизация современного общества, исчерпание традиционных источников социально-экономического роста. В этих условиях все более актуальным становится поиск новых путей и решающих факторов территориального развития – обуславливают повсеместное обращение российских муниципалитетов к методам стратегического планирования.

Среди важнейших проблем, которые российские города намерены решить, используя стратегический подход, являются:

- Острая нехватка бюджетных средств для исполнения функций городского управления и развития;
- Отсутствие инвестиций;
- Большое число нуждающихся в социальной поддержке и помощи;
- Жилищная проблема;
- Экономический спад на большинстве крупных предприятий.

Проведенный в диссертационном исследовании анализ позволил выявить, что на муниципальном уровне в России имеются значительные резервы модернизации управления на основе стратегического подхода. Однако, как показывают исследования, отсутствие теоретико-методологических и методических основ муниципального планирования в новых условиях хозяйствования не позволяет органам власти и управления муниципалитетов широко применять стратегическое планирование в своей практической деятельности.

3. Сложность организации социально-экономического развития города требует высокой степени координации его управления, которая должна обеспечивать сбалансированность всех процессов и обуславливать решение городских проблем с позиций общегородских интересов и перспектив.

Анализ различных подходов к сбалансированности позволил автору более точно сформулировать это понятие, увязав его с концепцией устойчивого развития. Под сбалансированным развитием городов в диссертационном исследовании понимается социально и перспективно ориентированное, устойчивое развитие, развитие без существенных социально-экономических, демографических противоречий и аномалий, экологических катаклизмов, поступательное движение к более высокой степени совершенства на основе внедрения прогрессивных мировых инноваций в области городского развития.

Переход муниципальных образований на модель устойчивого развития – долговременный и сложный процесс, который должен осуществляться на основе реализации ряда принципов. В диссертационном исследовании среди этих принципов названы:

1. Системно-комплексный подход к решению социально-экономических проблем.
2. Сочетание плановых и рыночных механизмов управления социально-экономическими процессами.
3. Приоритет стратегических целей над тактическими и оперативными.
4. Ориентация экономики муниципального образования на использование имеющегося социально-экономического потенциала.
5. Социальная ориентация развития хозяйственного комплекса.
6. Активизация человеческого фактора на основе экономического стимулирования всех социальных групп населения.

Обобщение элементов и этапов перехода муниципальных образований к устойчивому типу развития дополнено сформулированной автором следующей системой критериев сбалансированного развития городов:

- Высокое качество жизни населения и безопасность;
- Рациональная структура и эффективное функционирование экономики города;
- Социальная стабильность и уравновешенность;

- Устойчивое экологическое равновесие;
- Перспективные условия для жизни подрастающего поколения.

Стратегически ориентированное планирование и управление, с успехом применяемое в течение нескольких десятилетий в городах зарубежных стран и прокладывающее себе дорогу в наиболее активных городах России, как раз и является одним из механизмов, обеспечивающим сбалансированное развитие городов в быстро меняющейся внешней среде.

4. Развитие муниципальных образований определяется не только объективными, но и субъективными факторами, и в первую очередь – выбранной системой управления. Наличие системы управления перспективным развитием на основе долгосрочной стратегии является важнейшим условием перехода к сбалансированному социально-экономическому развитию города. При этом использование в управлении социально-экономическим развитием муниципальных образований стратегических подходов имеет своей целью, с одной стороны, успешное решение комплексных проблем, вызванных общемировыми тенденциями развития, а с другой – обеспечение конкурентоспособности города, как одного из аспектов сбалансированного развития.

Организация процесса стратегического планирования в муниципальном образовании требует проведения определенного реформирования существующей системы управления. Система методических принципов подобного реформирования, обоснованная в диссертационном исследовании, включает:

- сочетание плановых и рыночных механизмов управления развитием;
- обеспечение приоритета стратегических целей над тактическими;
- социальную ориентацию развития хозяйственного комплекса города;
- системный подход к решению имеющихся проблем;
- ориентацию на собственные ресурсы;
- активизацию человеческого фактора на основе экономического стимулирования всех социальных групп населения;
- формирование действенных механизмов управления;
- адаптацию к изменяющимся условиям на основе мониторинга и осуществления принципа обратной связи.

5. Выбор главной цели, системы подцелей и стратегий социально-экономического развития города на долгосрочную перспективу составляет сердцевину процесса стратегического планирования. От качества выполнения этих этапов в определяющей степени зависит жизнённость плана, эффективность его реализации, да и способность города преодолеть кризисные ситуации, улучшить его конкурентоспособность и получить новый импульс дальнейшего развития.

В диссертационном исследовании обобщены требования, предъявляемые к выбору целей развития: целесообразность (т.е. цели должны быть общественно необходимы); реальность выдвигаемых целей; социальная направленность; конкретность и измеримость целей (нижняя граница уровня целей определяется системой минимальных государственных стандартов); определенность во времени; ресурсная обеспеченность; достижимость с точки зрения действий городской администрации; непротиворечивость с другими целями; согласованность с интересами различных городских структур и групп населения.

Автором обобщен широкий спектр методов, применяемых при обосновании и выборе стратегических целей и приоритетов перспективного развития города, важнейшими из которых являются методы структурно-функционального, исторического, социально-экономического и SWOT-анализа.

В исследовании разработана логическая схема осуществления выбора целей развития города на долгосрочную перспективу (рис.2).

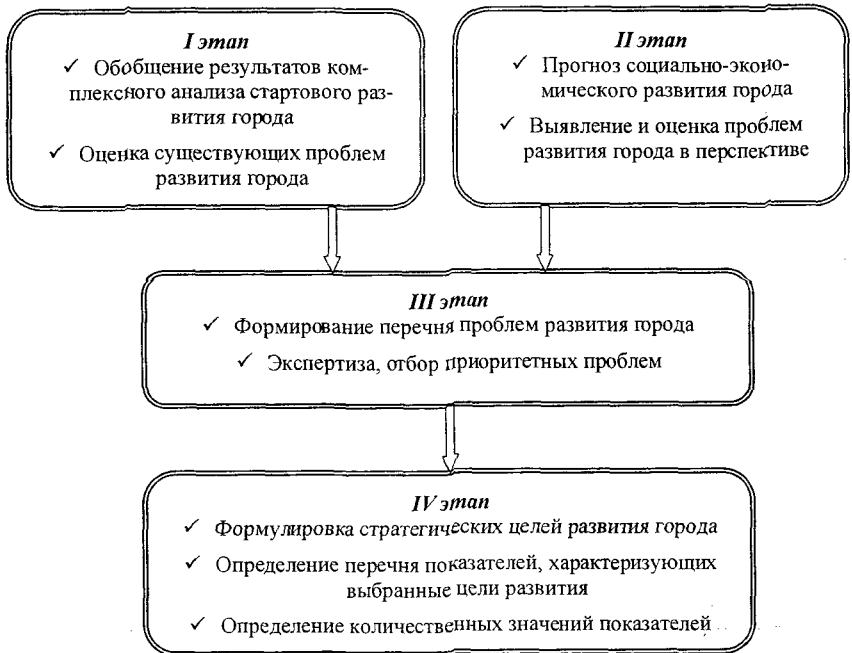


Рис. 2. Логическая схема выбора стратегических целей развития города

6. В диссертационной работе значительное внимание уделяется обоснованию значения привлечения населения, некоммерческих организаций и гражданского общества в целом к управлению и разработке стратегии развития муниципального образования. С переходом в России к принципам социально ориентированного управления сотрудничество местных органов власти с жителями становится принципиально важным, использование потенциала населения позволяет значительно повысить эффективность работы по стратегическому планированию и получить дополнительную поддержку деятельности местных властей со стороны граждан. Без консолидации общества, формируемой в результате гражданского участия, реализация многих стратегических целей и приоритетов может быть очень затруднительной и неэффективной.

В диссертационном исследовании осуществляется группировка всех возможных участников процесса возможных участников процесса стратегического планирования, объединяющая политические, социальные, экономические, духовные институты территориального сообщества (табл.1).

Таблица 1

Возможные участники процесса стратегического планирования

Институты			
Политические	Экономические	Социальные	Духовные
<ul style="list-style-type: none"> ♦ Законодательная, исполнительная и судебная власть; ♦ Политические партии и общественные движения; ♦ Профсоюзы; ♦ СМИ 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Предприятия, учреждения и организации материального производства, обмена и потребления; ♦ Группы корпоративных экономических интересов 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Социально-демографические группы; ♦ Национальные общности; ♦ Граждане; ♦ Семьи; ♦ Классы (собственники и несобственники); ♦ Сословия 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Религиозные конфессии; ♦ Наука; ♦ Искусство

В диссертационном исследовании предлагается классификация наиболее известных форм участия общественности в разработке стратегического плана (рис. 3), которые в зависимости от количества участников разделяются на индивидуальные и коллективные, а в зависимости от способа участия различаются на прямое и опосредованное участие.



Рис. 3. Классификация форм общественного участия в процессе разработки и реализации стратегического плана развития города

Принцип общественного участия в стратегическом планировании реализован в целом ряде муниципальных образований России. Автор подтверждает эффективность этого метода и активность граждан на примере Вологды, жители которой позитивно оценивают разнообразные формы участия в определении перспектив долгосрочного развития города. Об этом свидетельствуют результаты опроса, проведенного в марте-апреле 2003 г. Вологодским НКЦ ЦЭМИ РАН при непосредственном участии автора (табл.2).

Таблица 2

**Оценка населением Вологды наиболее актуальных форм участия
в долгосрочном планировании развития города**

Наиболее актуальные формы участия населения	Высказались за эту форму участия, %от числа опрошенных*
В обсуждении на страницах газет и журналов	56,6
По телефонам горячей линии	55,9
В социологических опросах	55,2
В работе «открытой студии» на телевидении и радио	51,6
В заседаниях рабочей группы	27,1
В общегородской конференции	23,4

* – Респонденты могли выбрать не один ответ.

Автор обосновывает принципиальную схему взаимодействия всех заинтересованных сторон при принятии стратегических решений в г. Вологде (рис. 4), при которой все участники процесса зависят друг от друга, и ни один из них не может объявить предлагаемое решение или свое видения какой-либо проблемы единственно правильным и официальным.

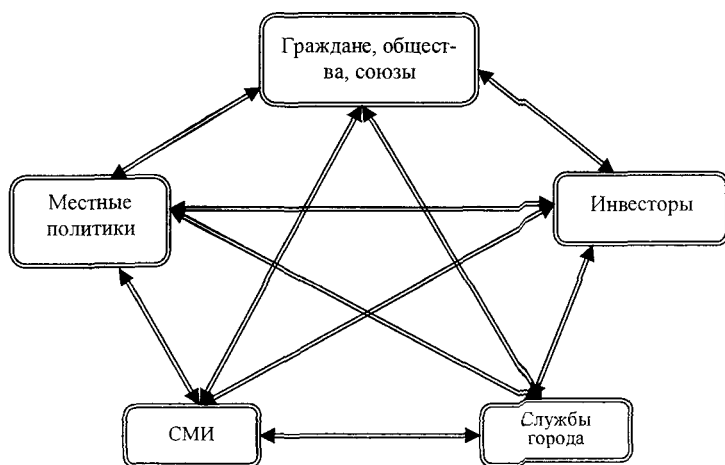


Рис. 4. Схема взаимодействия участников принятия решений в г. Вологде

7. Проведенные исследования позволили автору предложить многоуровневую систему управления перспективным развитием города (рис. 5), позволяющую перейти к стратегическому управлению. В состав системы входят: подсистемы стратегического, тактического и оперативного планирования; обратную связь обеспечивает регулярно проводимый социально-экономический мониторинг.

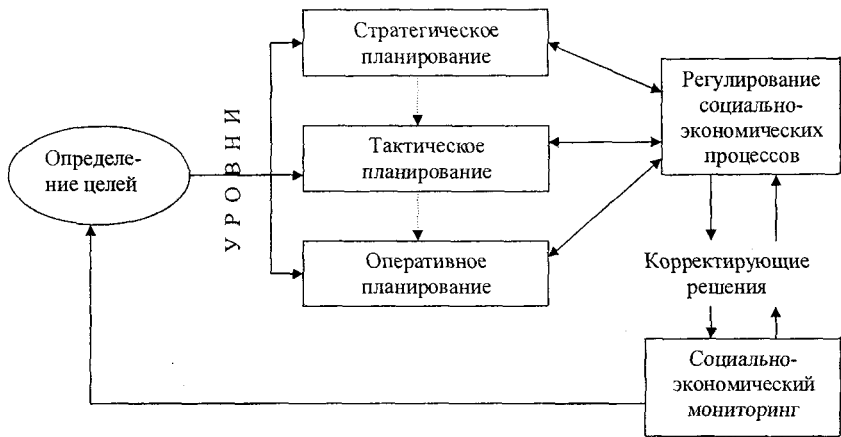


Рис.5. Многоуровневая система управления и планирования социально-экономического развития города

В диссертационном исследовании подчеркивается взаимосвязь процессов разработки стратегии, системы целей и приоритетов и их практической реализации, которая должна предусматривать решение следующих проблем: разработку тактики реализации; выработку определенной политики; разработку процедуры; определение правил для решения конкретных ситуаций; формирование бюджета; процедуру управления.

В диссертации в качестве механизмов реализации стратегий развития выделяются: организация индикативного планирования; разработка целевых и комплексных программ социально-экономического развития; муниципальный социально-экономический мониторинг; расширение возможностей бюджетного механизма; организация маркетинговой деятельности; организация эффективного взаимодействия со всеми заинтересованными структурами и слоями населения на территории муниципалитета и другие. Выбор конкретного меха-

низма реализации стратегических направлений развития, в определяющей степени, зависит от специфики города. При этом принципами реализации стратегических целей и приоритетов развития должны стать: *сочетание долгосрочного видения и конкретности* тактических целей и оперативных действий; *демократичность*; *партнерство* муниципальных властей, предпринимательских и иных структур, населения по реализации проектов, планов и программ; *баланс интересов* всех заинтересованных сторон; *непрерывность*.

Особо подчеркивается, что стратегическое планирование – основа средне- и краткосрочного планирования, поэтому *эффективная реализация стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития города возможна путем разработки проектов, планов и программ социально-экономического развития муниципального образования на средне- и краткосрочный период*.

Учитывая, что в настоящее время основным источником финансирования планов и программ городского развития является местный бюджет, диссертант обосновывает необходимость разработки новых подходов к организации бюджетного процесса для повышения эффективности его использования в процессе реализации стратегических планов. В диссертации обосновывается взаимосвязь процесса бюджетного планирования с общим планированием городского развития; определяются процедуры формирования целей и приоритетов развития муниципального образования для их последующей передачи в структурные подразделения администрации и закрепления в проектах заявок на финансирование; предлагаются пути решения проблемы получения достоверной, полной и своевременной статистической информации. Автором подчеркивается необходимость изменения идеологии составления бюджета в направлении рассмотрения его как документа, во многом определяющего судьбу и условия жизни местного населения. Исходя из этого, автор считает необходимым формировать инвестиционный бюджет или бюджет развития, который, должен составлять не менее 10% доходов города.

Для активизации и повышения уровня бюджетно-финансовой политики в диссертации предлагается комплекс организационно-экономических мероприятий, включающих:

- проведение комплексного анализа финансовой базы города;
- прогнозирование развития финансовой базы;
- определение требуемых объемов финансовых ресурсов;
- разработку стратегических целей и основных направлений укрепления финансовой базы;
- оценку эффективности используемых финансовых регуляторов;
- разработку системы мер по укреплению и рациональному использованию городских финансовых ресурсов.

В целях поиска пути пополнения городского бюджета, по мнению диссертанта, следует использовать различные методы взаимодействия с хозяйствующими субъектами всех форм собственности, наиболее эффективными из которых являются:

- муниципальный заказ на производство товаров и услуг в предпринимательском секторе экономики, осуществляемое в рамках контрактной системы;
- аренда, концессия, траст и т.п. объектов муниципальной собственности;
- совместное предпринимательство;
- участие предпринимательских структур в различных инвестиционных проектах государственного и местного значения.

В диссертационном исследовании разработана система принципов взаимоотношений муниципальных властей с хозяйствующими субъектами, включающая:

1. Обеспечение консенсуса экономических интересов взаимодействующих сторон.
2. Легитимность субъектов взаимодействия.
3. Обоюдную морально-этическую, административную и судебную ответственность.
4. Наличие обоюдного мотивационного механизма взаимодействия.
5. Эффективное использование имеющихся ресурсов в целях устойчивого роста экономики и социального развития города.
6. Сбалансированность действия механизмов рыночного саморегулирования и государственного воздействия на функционирование и развитие экономических и социальных процессов.

Кроме того, органам власти и управления на местах необходимо предпринять максимум усилий для пополнения внебюджетных и валютных фондов, привлечения кредитных ресурсов и средств инвесторов.

8. Разработанные в диссертационном исследовании методические подходы и методический инструментарий апробирован автором в процессе формирования современной системы управления г.Вологды – крупного регионального центра Северо-Запада России. Методические подходы и критерии автора легли в основу выбора главной цели стратегии социально-экономического развития г. Вологды и ее составляющих (рис. 6), которые соответствуют сложившемуся сегодня в России пониманию проблем социально-экономического развития городов и рассматривают в качестве стратегических. Их достижение будет способствовать развитию факторов производства, развитию человеческого потенциала и экономическому росту.

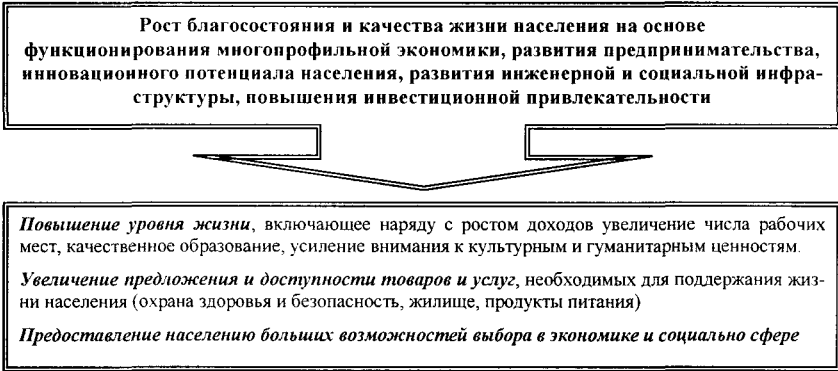


Рис. 6. Цели социально-экономического развития г. Вологды

Внедрение в Вологде механизмов стратегически ориентированной системы управления основано на реализации целей и приоритетов «Концепции социально-экономического развития города Вологды до 2010 года» через систему целевых программ, среднесрочных и годовых комплексных программ социально-экономического развития города, разработка которых осуществляется *в системе непрерывного планирования*, органично сочетающей элементы тактического (среднесрочного) и оперативного планирования, предложенной в диссертационном исследовании (табл. 3).

Таблица 3

Схема непрерывного четырехлетнего планирования

Год разработки плана	Планируемые годы					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2004	1-й год	2-й год	3-й год	4-й год		
2005		1-й год	2-й год	3-й год	4-й год	
2006			1-й год	2-й год	3-й год	4-й год

Автором предложен и практически внедрен такой важный элемент механизма реализации стратегий развития г. Вологды как *муниципальный социально-экономический мониторинг*, проводимый по таким направлениям: мониторинг качества жизни населения, включающий мониторинг здоровья, мониторинг уровня жизни и мониторинг образа жизни населения. Выбор данных направлений, с одной стороны, позволяет оценивать достижение главной цели социально-экономического развития города, а с другой – индикаторов, выбранных в качестве плановых в комплексной программе социально-экономического развития города.

Практическое внедрение получили предложенные в диссертации критерии оценки целесообразности разработки и выбора целевых программ при обосновании реализации программ стабилизации и развития предприятий машиностроения, легкой и лесной промышленности, малого предпринимательства и ряда социальных программ.

Позитивные преобразования системы управления в Вологде на основе внедрения стратегических подходов содействовали повышению эффективности работы местных властей, что стало одним из факторов общего улучшения социально-экономической ситуации в городе.

III. НАУЧНАЯ НОВИЗНА И ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ

Основные результаты диссертационного исследования, определяющие его научную новизну и личный вклад автора, охватывают следующее:

- критически осмыслена и показана роль стратегически ориентированного долгосрочного планирования развития городов и адаптированной к нему системы управления в усилении устойчивости социально-экономических процессов в городе при дестабилизирующих внешних воздействиях;
- дана авторская трактовка сбалансированного развития города как устойчивого поступательного движения к более высокой ступени совершенства на основе внедрения прогрессивных мировых инноваций в области городского развития, а также определены критерии сбалансированного развития муниципалитета;
- проведены анализ, оценка и осуществлено практическое применение опубликованного в литературе российского и иностранного опыта долгосрочного стратегически ориентированного планирования развития городов;
- предложены способы и методические приемы привлечения граждан, субъектов бизнеса и других субъектов развития города к обсуждению и корректировке стратегических ориентиров развития и конкурентных программ;
- на основе критической оценки существующей практики предложена система методических принципов организации стратегического планирования развития муниципальных образований;
- разработаны основы многоуровневой системы управления и планирования долгосрочного развития города;
- разработан и апробирован механизм скользящего финансового планирования, обеспечивающего повышение реализуемости долгосрочных городских проектов и программ и рекомендации по активизации и повышению уровня стратегической направленности бюджетно-финансовой политики муниципалитета.

Практическая значимость диссертационного исследования связана с тем, что полученные результаты могут быть использованы руководителями муниципальных образований Российской Федерации в процессе модернизации местного управления на основе внедрения стратегически ориентированных подходов, инновационных методов, в ходе разработки и реализации долгосрочных концепций и стратегических планов развития муниципальных образований, подготовки и осуществления мероприятий, нацеленных на повышение эффективности местной бюджетно-финансовой политики. Особую актуальность положения диссертационной работы приобретают в связи с вступлением в действие с 1 января 2006 г. нового федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»

Выводы и рекомендации диссертационной работы являются основой для проведения дальнейших исследований в области управления перспективным развитием муниципальных образований и городского стратегического планирования. Основные положения диссертации могут быть использованы в системе подготовки кадров муниципальных служащих.

IV. АПРОБАЦИЯ И ВНЕДРЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Основные научные и практические результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях различного уровня, в том числе: III и IV российских научно-практических конференциях «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект» (г. Вологда, январь 2001 г., апрель 2003 г.); XII и XIV международных конференциях по программе Евроград-XXI «Факторы повышения конкурентоспособности городов: теория и практика» (Санкт-Петербург, апрель 2002 г.) и «Инновации для городского развития: электронное управление и стратегические проекты» (Санкт-Петербург, май 2004 г.).

Результаты исследований автора по методическому обеспечению внедрения стратегически ориентированной системы управления и стратегического планирования использовались администрацией и привлеченными организациями г. Вологды при разработке Концепции социально-экономического развития города Вологды до 2010 г. и в процессе адаптации существующей системы управления и бюджетно-финансового обеспечения к задачам реализации стратегии развития Вологды, проектов и комплексных программ.

Методологические положения формирования системы городского стратегического планирования, предложенные автором, используются в учебном курсе «Планирование в условиях рынка» в филиале Санкт-Петербургского инженерно-экономического университета в городе Вологде. Результаты внедрения подтверждены соответствующими справками, приведенными в приложениях диссертации.

IV. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Условия проживания населения: оценка и проблемы управления. Вологда, 1997. – 4,4 п.л. (в соавторстве, участие соискателя – 1,4 п.л.)
2. Стратегия управления муниципальными образованиями. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 6,6 п.л., (в соавторстве, участие соискателя – 1,6 п.л.)
3. Муниципальные ГИС: Обеспечение решения экологических проблем. Вологда, 2001. – 9,4 п.л. (в соавторстве, участие соискателя – 1,3 п.л.)
4. Проблемы социально-экономического развития города и пути их решения // Материалы Третьей Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект», Вологда, 17–20 января 2001 г. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2001. – 0,2 п.л.
5. Стратегия развития г. Вологды / Экономические стратегии активных городов. СПб.: Наука, 2002. 31,25 п.л. (участие соискателя – 0,7 п.л.)