

*На правах рукописи*



**РЫБАЛЬЧЕНКО Сергей Игоревич**

**СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ  
ПЛАНА СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность: 08.00.05 - экономика и управление  
народным хозяйством (региональная экономика)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва - 2010

Диссертационная работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Государственный университет – Высшая школа экономики» кафедра экономики города и муниципального управления

Научный руководитель: кандидат экономических наук  
Ветров Герман Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук  
Агеев Александр Иванович  
кандидат экономических наук  
Острина Ирина Александровна

Ведущая организация Автономная некоммерческая организация «Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»

Защита диссертации состоится 25 октября 2010 года в 14.00 часов в аудитории 1206 на заседании Диссертационного совета Д 002.086.01 в Учреждении Российской академии наук «Институт системного анализа РАН» по адресу: 117312, Москва, проспект 60-летия Октября, дом 9.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института системного анализа РАН.

Автореферат разослан 24 сентября 2010 г.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета  
кандидат экономических наук



В.Н.Рысина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### Актуальность темы исследования

В мировой практике стратегическое планирование является одним из общепризнанных инструментов устойчивого социально-экономического развития территорий и хозяйствующих субъектов. С конца 1990-х российские муниципалитеты, используя международный опыт и практику советского планирования, начали разрабатывать документы стратегического планирования. Эти документы имели разные названия, в настоящем исследовании для них принят условный термин «план стратегического развития» (ПСР) муниципального образования (МО). Количество разработанных ПСР в настоящее время, по разным оценкам, составляет до нескольких сотен.

Однако при отсутствии полноценной нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровне, регулирующей стратегическое планирование, недостаточности научно-методологической базы, ресурсного обеспечения, муниципалитеты столкнулись с трудностями в реализации разработанных ПСР. Анализ практики реализации показал, что проблемы являются типичными. Среди них, неэффективность системы управления реализацией ПСР, несогласованность вопросов социально-экономического и территориального развития, слабое сопряжение целей ПСР с целями долгосрочного развития региона, страны, недостаточное привлечение бизнеса, населения и других заинтересованных сторон к реализации плана, негибкость процесса реализации ПСР в кризисных ситуациях.

Практически в каждом муниципалитете создается собственная, а потому оригинальная методика исполнения стратегического плана. При этом исследований по систематизации опыта реализации ПСР МО с целью выработки общих рекомендаций проводится недостаточно, задача подобного рода на государственном уровне не поставлена.

Принятие Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (Концепция-2020), исполнение Федерального закона

№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Бюджетного, Налогового и Градостроительного кодексов РФ, совершенствование региональной политики, разработка законопроекта «О государственном стратегическом планировании в РФ», документов долгосрочного развития федеральных округов и субъектов РФ, выдвигают новые требования к реализации ПСР МО с учетом влияния систем управления разного уровня.

Особенно актуальными являются вопросы гармонизации взаимоотношений уровней власти в части разработки и реализации стратегий развития муниципальных образований и регионов. Актуальность задачи постановки многообразной практической деятельности в области стратегического планирования на новую общую методологическую базу неоднократно поднималась российскими исследователями, обсуждалась на научных конференциях. При этом отмечалось, что в качестве такого метода может выступить *системный подход*, в основе которого лежит идея рассмотрения региона как территориальной системы, элементами (подсистемами) которой являются МО. Такой подход более всего ориентирован на достижение органического сочетания стратегических аспектов общерегионального и муниципального значения.

На развитие МО все большее влияние оказывают процессы глобализации. Мировой финансово-экономический кризис поставил в трудную ситуацию большинство крупных городских агломераций, МО с монопрофильной структурой экономики. Это свидетельствует о тесной системной взаимозависимости структурных элементов и процессов жизнеобеспечения всех уровней экономики от муниципальной до глобальной, необходимости выработки новых подходов при разработке и реализации сценариев долгосрочного развития. Системные решения требуются также для совершенствования качества городского управления в условиях усложняющейся инфраструктуры, усиления влияния субъектов экономической и социальной деятельности, роста конкуренции МО.

Для эффективной реализации ПСР в постоянно меняющейся ситуации необходимо выстраивание партнерских отношений на различных уровнях управления и секторах гражданского общества. Нынешнее состояние их взаимодействия не позволяет назвать его достаточным. Разделение полномочий между федеральными, региональными и местными органами внесло функциональную прозрачность и значимость в их деятельность, но не решило задач создания эффективного механизма развития. Это является критичным для осуществления национальной стратегии модернизации экономики и социальной сферы в целом.

Исходя из вышесказанного, тема диссертации представляется актуальной и отвечает современным требованиям к совершенствованию процессов государственного и муниципального управления и решению задач регионального экономического развития.

#### **Степень разработанности проблемы.**

По вопросам стратегического планирования в течение последних десятилетий исследования в основном касались проблем разработки общих основ и механизмов перспективного планирования как метода управления, к которым относятся ПСР. Этому посвящены работы зарубежных авторов: И.Ансофа, Г. Минцберга, Дж.Куинна, С.Гошала, Ш. Стрикленда, Томпсона-мл., А.Артура, К.Шуссманна, других. Среди отечественных исследователей над этими проблемами работали А.Гапоненко, Б.Гринчель, Б.Жихаревич, Н.Лебедева, А.Швецов, В.Лексин, Г.Ветров, А.Пузанов, В.Рохчин, К.Знаменская, С.Жилкин, Л.Лимонов, О.Лукша, В.Сушков, А.Яновский и др.

К настоящему времени в мире насчитываются десятки тысяч публикаций по методологии системного подхода, теории систем и системного анализа. Основоположниками методологии являются: Л.фон Берталанфи, А.Богданов, К.Боулдинг, Н.Винер, П.Дрюкер, Т.Котарбиньский, Д.Клеланд, М.Месарович, А.Раппопорт, У.Росс Эшби, Г.Саймон, А.Чандлер. Значительный вклад внесли современные исследователи: А.Андронов, В.Арнольд, А.Бахура, С.Емельянов, Дж.Клира, А.Колмогоров, В.Костюк, Н.Моисеев, Я.Синяя, И.Пригожин,

В.Садовский, Р.Том, Г.Хакен, А. Уёмов, Ю.Урманцев М.Эйген, и др.

При столь значительной исследовательской базе методологические работы по реализации ПСР МО на основе системного подхода немногочисленны. Недостаточно разработаны инструменты планирования при реализации ПСР, вопросы координации как социально-экономического и территориального планирования на уровне муниципального образования, так и координации долгосрочного социально-экономического планирования на всех уровнях управления. Слабо проработаны механизмы партнерства в области стратегического планирования между органами местного самоуправления и государственной власти, населением, бизнес-структурами.

Не выявлен механизм государственно-муниципального партнерства в системе партнерств при реализации ПСР и решении общих проблем регионального экономического развития. В существующих исследованиях нет его определения, описания принципов и условий применения, несмотря на то, что данный вид партнерства находит достаточное применение в России и за рубежом.

Автором в работе предложено определение государственно-муниципального партнерства (ГМП) как особой формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляемого вне прямых полномочий для достижения общественно полезных целей и решения задач социально-экономического развития, основанного на равноправии и взаимной ответственности сторон.

Недостаточно исследований проведено по вопросам реализации ПСР в условиях кризиса, выработке антикризисных сценариев управления стратегическим развитием МО.

Целью диссертационной работы является исследование процессов реализации планов стратегического развития (ПСР) муниципальных образований (МО) на основе системного подхода и подготовка предложений по их совершенствованию.

**Для достижения поставленной в диссертации цели необходимо**

решить следующие основные задачи:

1. На основе обобщения практики реализации стратегических планов в муниципальных образованиях обосновать возможность и объективную необходимость применения системного подхода к организации управления реализацией плана.

2. Разработать предложения по совершенствованию процесса реализации ПСР МО, включая организацию системы планирования исполнения плана, координацию социально-экономического и территориального планирования, координацию долгосрочного социально-экономического развития на всех уровнях – муниципальном, региональном, федеральном.

3. Обосновать необходимость системы партнерств при реализации ПСР МО, в том числе государственно-муниципального партнерства (ГМП). Дать определение ГМП как новой управленческой категории, выявить его признаки и условия применения.

4. Разработать предложения по организации антикризисного управления при реализации ПСР МО.

**Объект исследования:** стратегическое планирование в МО, как механизм регулирования социально-экономического развития на муниципальном уровне.

**Предмет исследования:** методы и инструменты реализации планов стратегического развития муниципальных образований.

**Информационной базой исследования** послужили ПСР МО, отчеты об их реализации, материалы исследований по вопросам разработки и реализации ПСР, данные Росстата, нормативно-правовые акты МО, Концепция-2020, федеральные и региональные нормативно-правовые акты, концепции, прогнозы, долгосрочные целевые программы субъектов Федерации, нормативно-правовые акты органов управления других государств в сфере стратегического планирования и регионального развития.

Работа базируется также на материалах, собранных диссертантом в ходе проведенных исследований в городах Рязань и Дзержинский Московской

области, а также информации о реализации ПСР городов Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск, Казань, других муниципальных образований, представленной на сайтах МО, АНО «Фонд Институт экономики города», АНО МЦСЭИ «Леонтьевский центр», других научно-исследовательских и экспертных организаций.

**Научная новизна** исследования заключается в обосновании необходимости и эффективности применения системного подхода к реализации ПСР МО и разработке на его основе предложений по совершенствованию процессов исполнения планов для активизации регионального развития.

Наиболее существенные результаты, характеризующие научную новизну и полученные лично автором по специальности «Региональная экономика», состоят в следующем:

1. Разработана организационная схема и механизм управления реализацией ПСР МО на основе системного представления о деятельности муниципальных образований. Исходя из анализа функциональных блоков системы управления и опыта реализации ПСР сделан вывод о необходимости усиления роли связующих и обеспечивающих функций в процессе исполнения плана.

2. Разработана организационная схема системы планирования реализации ПСР, предложена комплексная модель планирования, увязывающая временные периоды и виды планирования. Разработаны предложения по применению стратегических проектов в среднесрочном и текущем временном периоде планирования при реализации ПСР.

3. Разработаны принципы координации социально-экономического и территориального планирования при реализации ПСР МО и координации целей долгосрочного социально-экономического развития на муниципальном, региональном, межрегиональном и федеральном уровнях.

4. В результате анализа системы партнерств (муниципально-частного, общественно-муниципального, межмуниципального и других), выявлен механизм государственно-муниципального партнерства как одного из



ключевых инструментов реализации ПСР, дано его определение, описаны принципы и условия его применения при решении вопросов комплексного социально-экономического развития территорий.

5. Разработаны механизмы антикризисного управления при реализации ПСР на основе государственно-муниципального и государственно-частного партнерств.

**Достоверность научных положений**, которые выносятся на защиту, подтверждена практическими предложениями и оценкой их применения в муниципальных образованиях - городе Дзержинском Московской области и городе Рязани. По результатам апробации и внедрения предложений получены положительные заключения.

**Практическая значимость** полученных результатов состоит в возможности применения предложенной организационной схемы и механизмов управления реализацией ПСР в МО, а также использования принципов координации социально-экономического и территориального развития в региональных экономических системах, организации государственно-муниципального партнерства и антикризисного управления для проведения эффективной экономической политики на различных уровнях территориальной организации (национальный, крупный экономический район, федеральный округ, субъект Федерации, муниципальный).

**Область применения результатов** – региональное экономическое развитие, государственное и муниципальное управление в сфере стратегического и долгосрочного социально-экономического развития, в решении вопросов практической реализации ПСР МО, преподавание в высших учебных заведениях курса региональной экономики.

**Апробация работы** проведена в 2004-2010 гг. в городах Дзержинском Московской области и Рязани. По результатам рассмотрения получены положительные заключения об использовании предложений при реализации ПСР.

**Публикации.** Результаты диссертационного исследования представлены

в 9 научных публикациях общим объемом 4,5 п.л., из них 4 статьи опубликовано в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

**Соответствие паспорту специальности.** Диссертационная работа соответствует паспорту специальности научных работников ВАК 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: региональная экономика: п.5.15. Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и эффективности экономической политики на различных уровнях территориальной организации (национальный, крупные экономические районы, субъекты Федерации, муниципальный); п. 5.16. Управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях, функции и механизм управления; разработка, методическое обоснование, анализ, оценка эффективности организационных схем и механизмов управления; 5.17. Региональное стратегическое планирование; региональные программы развития; экономические проблемы федерализма; экономическая симметрия и асимметрия в развитии Российской Федерации; проблемы разграничения полномочий и предметов ведения и эффективность государственного управления в территориальном аспекте; экономические проблемы местного самоуправления.

**Структура и объем диссертации.** Содержание работы обусловлено целью и поставленными задачами, отражает общий замысел и логику исследования и имеет введение, три главы, заключение и библиографический список, содержит 14 таблиц, схем и рисунков.

#### **Содержание работы**

Введение.

Глава 1. Системный подход и возможности его применения при реализации ПСР МО.

- 1.1. Возможности применения системного подхода в муниципальном управлении.
- 1.2. Сложившиеся методы реализации ПСР МО.
- 1.3. Проблемы практической реализации ПСР МО.

Глава 2. Реализация ПСР МО на основе системного подхода.

- 2.1. Организация системы управления реализацией ПСР.
- 2.2. Организация системы планирования для реализации ПСР.
- 2.3. Координация долгосрочного социально-экономического и территориального развития при реализации ПСР.
- 2.4. Организация системы партнерств при реализации ПСР.
- 2.5. Антикризисное управление при реализации ПСР.

Глава 3. Предложения по совершенствованию реализации ПСР пилотных МО на основе системного подхода.

- 3.1. Предложения по организации системы планирования города Дзержинского Московской области при реализации Плана стратегического развития города Дзержинского до 2020 года.
  - 3.2. Предложения по координации долгосрочного социально-экономического и территориального развития города Рязани при реализации Плана стратегического развития города Рязани на период до 2020 года.
- Заключение.
- Список литературы.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ**

**1. Обобщение практики реализации планов стратегического развития, проведенное в исследовании, показало, что различные по размеру и уровню развития муниципальные образования - город федерального значения Санкт-Петербург, города-миллионники - Новосибирск, Казань, Екатеринбург, областной центр Рязань, малый подмосковный город Дзержинский, применяя свои оригинальные методы реализации ПСР, сталкиваются с типичными проблемами.**

Среди них, несовершенство механизмов реализации ПСР, процессов планирования и мониторинга исполнения плана, координации вопросов социально-экономического и территориального развития, отсутствие антикризисных сценариев реализации муниципальных стратегий.

Самого пристального внимания при реализации ПСР заслуживает координация целей долгосрочного социально-экономического развития МО на регионально-муниципальном уровне взаимоотношений, а также сопряжение стратегии муниципального развития с концепциями долгосрочного развития региона, федерального округа, Российской Федерации. Многие вопросы стратегического развития МО требуют поддержки на государственном уровне.

Комплексное решение вышеназванных задач при реализации ПСР возможно в том случае, если рассматривать МО как большую сложную систему, элементы которой находятся во взаимосвязи и которая одновременно является составляющей частью других систем – региональной, национальной, глобальной (схема 1).



Схема 1. Иерархия систем управления.

Такая схема позволяет учесть влияние самых различных факторов. С учетом того, что муниципальная система находится на самом нижнем уровне иерархии управления, степень влияния на нее внешних факторов других систем является весьма высокой. Для повышения устойчивости и эффективности развития муниципальной системы в долгосрочной перспективе могут быть использованы возможности *системного подхода*, когда проблемы рассматриваются во взаимосвязи, учитываются цели и задачи отдельных элементов системы (подсистем), составляющих целостную социально-экономическую систему МО.

Применительно к муниципальному управлению, о системном подходе

можно говорить как о способе организации действий управленческих структур, который охватывает жизнедеятельность населения и организованных социальных и экономических элементов на территории муниципального образования, с целью выявления новых закономерностей и взаимозависимостей в их структуре, процессах и связях для достижения качественно нового состояния системы в целом в соответствии с планируемыми параметрами.

Проведенный обзор имеющейся информации о разработке ПСР показал, что значительная часть муниципалитетов разрабатывала планы с использованием инструментов системного подхода - SWOT- и PEST-анализа, и формированием на этой основе миссии, целей и задач стратегического развития, механизмов реализации и контроля. Эта методика является одной из самых распространенных среди существующих школ стратегического планирования.

Предположение, что ПСР, разработанный на основе такого метода, является совершенным качественным продуктом, адекватно отражающим реальное состояние МО, миссию и стратегические цели местного сообщества, позволяет сделать вывод, что и его реализация с использованием системного подхода позволит обеспечить более качественное достижение результата. Поскольку системный подход является универсальным методом, его использование может быть эффективным и в случае, когда ПСР разработан с применением других методов.

**2. В общем виде система управления реализацией ПСР может быть представлена как совокупность субъекта и объекта управления, взаимодействующих на основе управляющего воздействия и обратной связи.**

В системе управления выделяются блоки базовых, связующих и обеспечивающих функций. Определение состава функций – задача, не имеющая однозначного решения. В общем виде функциональные блоки системы управления представлены на схеме 2.

Управление, как известно, есть *процесс*, работа по достижению целей.

Это не единовременный акт, а *серия непрерывных взаимосвязанных управленческих действий в форме суммы определенных управленческих функций*. Каждая из них тоже представляет собой *процесс*, потому что также состоит из серии взаимосвязанных действий. Именно поэтому в базовом блоке функций - ключевая роль принадлежит функции *планирования процессов*, которая структурирует управляющие воздействия в формате всей системы.

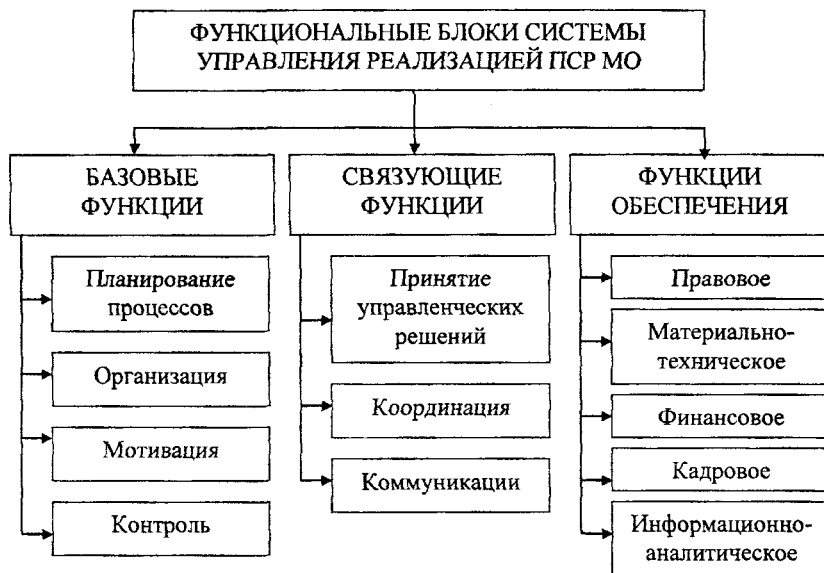


Схема. 2. Состав блоков системы управления реализацией ПСР МО

Организационная схема системы планирования реализации ПСР МО (далее *схема планирования*) может быть представлена в виде таблицы 1, строками которой являются *временные диапазоны планирования*, а колонками - *виды планирования*.

Временные периоды/виды планирования	Социально-экономическое	Территориальное	Финансовое	Организационное
Стратегическое	План стратегического развития		-	-
Долгосрочное	<p>Приоритетные направления социально-экономического развития</p> <p>Долгосрочные целевые программы (ДЦП) и ведомственные целевые программы (ВЦП)</p>	<p>Генеральный план поселения, городского округа/ схема территориального планирования муниципального района (ГП/СТП)</p> <p>План реализации ГП/СТП</p>	-	
Среднесрочное	<p>Прогноз социально-экономического развития на 3 года</p> <p>Комплексная программа социально-экономического развития</p> <p>Стратегические проекты</p>	План капитального строительства на среднесрочный период	Среднесрочный финансовый план, бюджет на 3 года	
Текущее	<p>Прогноз социально-экономического развития на текущий год,</p> <p>Адресная инвестиционная программа</p> <p>План социально-экономического развития на текущий год</p>	План капитального строительства на текущий год	Бюджет на текущий год	Организационные планы администрации, Совета депутатов, муниципальных организаций

Табл. 1. Организационная схема системы планирования реализации ПСР МО

Общепринятой систематизации для определения *временных диапазонов планирования* и *видов планирования* на федеральном уровне нет. Однако существуют документы, в названии которых используются термины - *стратегический, долгосрочный, среднесрочный, текущий*. Широкое распространение получили *инструменты* социально-экономического, территориального, бюджетно-финансового и других сфер планирования, в соответствии с которыми могут быть определены *виды планирования*.

Примем условно *временные периоды* для стратегического и долгосрочного планирования - 10-20 лет, среднесрочного - 3-5 лет, краткосрочного или текущего - 1 год. *Виды планирования* определим в соответствии с инструментарием, действующим на федеральном уровне.

Анализ предложенной схемы планирования позволяет определить ПСР как инструмент долгосрочного планирования. С учетом разных подходов в исследованиях к месту ПСР в системе планирования, он может быть отнесен как к социально-экономическому виду планирования, так и к виду планирования, объединяющему социально-экономическое и территориальное планирование и, следовательно, задающему основные стратегические ориентиры развития МО.

В нашем исследовании мы возьмем за основу последний подход, при котором ПСР является ядром системы планирования МО. В таблице 1 полужирным шрифтом выделен инструментарий, который может быть использован при реализации ПСР: долгосрочные целевые программы (ДЦП) и ведомственные целевые программы (ВЦП), генеральный план поселения, городского округа (ГП), схема территориального планирования муниципального района (СТП), план реализации ГП/СТП, прогноз социально-экономического развития (ПСЭР), финансовый план и бюджет на текущий год и на период до 3 лет.

Анализ действующего инструментария позволяет сделать несколько



выводов:

1. Необходима разработка и внедрение инструментов среднесрочного и текущего социально-экономического, территориального, инвестиционного планирования. Прогноз социально-экономического развития МО, являясь основой для разработки финансового плана и бюджета, не может быть пригоден как инструмент для планирования реализации ПСР, поскольку формируется по «спущенному сверху» сценарию инерционного развития.

В предложенной схеме такими инструментами могут стать - комплексная программа социально-экономического развития, план социально-экономического развития на текущий год, план капитального строительства, адресная инвестиционная программа на среднесрочный период, соответствующие организационные планы.

Однако особую роль в реализации ПСР в среднесрочном и текущем временном диапазоне могут сыграть *стратегические проекты*, реализация которых направлена на достижение стратегических целей. Помимо решения этой задачи, градостроительная привязка стратегических проектов позволяет внедрить механизмы координации социально-экономического и территориального развития при реализации ПСР.

В международной практике проектный подход является общепризнанным инструментом стратегического планирования. Однако в России, широкое распространение получил программно-целевой подход. Проектный подход применяется значительно реже. Положительный опыт «стратегического проектирования» зафиксирован в Санкт-Петербурге, городе Дзержинском Московской области.

2. Между различными инструментами планирования реализации ПСР необходимо обеспечить согласование; порядок, правила и процедуры которого должны быть установлены нормативно-правовым актом органа местного самоуправления.

Такой подход позволяет не только закрепить ключевую роль ПСР в схеме планирования, но и сделать схему планирования обязательной для исполнения всеми муниципальными структурами. При условии, что ПСР принят нормативно-правовым актом МО.

**3. Анализ проблем реализации ПСР МО, рассмотренных в первой главе, показывает, что значительная их часть относится к блокам *связующих и обеспечивающих функций*.**

Это *координация* социально-экономического и территориального планирования в МО; *координация* целей долгосрочного социально-экономического развития на муниципальном, региональном, межрегиональном и национальном уровне. Для привлечения ресурсов, финансов, стейкхолдеров требуется соответствующий уровень *коммуникации*. Важную роль выполняют функции обеспечения: *нормативно-правового, ресурсного, финансового, информационно-аналитического, кадрового, методического*. Поскольку значение *связующих и обеспечивающих функций* растет в процессе реализации ПСР, им также необходимо обеспечение. Прежде всего, нормативно-правовое, регламентирующее процедуры и правила *согласования и обеспечения* реализации ПСР. Затем организационное, финансовое, методическое и пр.

С целью методического обеспечения реализации ПСР в рамках исследования были разработаны принципы *координации* социально-экономического и территориального планирования МО.

Градостроительным Кодексом РФ предусмотрено, что подготовка проекта генерального плана осуществляется *с учетом комплексных программ развития муниципальных образований*. Однако часто ПСР и ГП/СТП муниципалитеты разрабатывают, как одноуровневые документы. Их сопряжение становится «камнем межведомственного преткновения». Опираясь на федеральное законодательство, можно предложить принципы, которым необходимо следовать при координации документов социально-

экономического и территориального планирования:

1. Единство целей и задач социально-экономического и территориального планирования в документах, их представляющих.

Независимо от того, какой документ был разработан раньше, *цели и задачи стратегии социально-экономического развития* должны быть согласованы с целями и задачами территориального планирования.

2. Единство показателей социально-экономического развития и обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека. Реализация ПСР и ГП/СТП должна опираться на единую систему показателей социально-экономического развития муниципального образования, учитывающую *минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека*.

3. Единство нормативно-правового поля при реализации документов социально-экономического и территориального планирования. Социально-экономическое и территориальное планирование должно быть закреплено общим нормативно-правовым актом МО.

4. Согласование мероприятий долгосрочного, среднесрочного и текущего планирования ПСР и плана реализации СТП/ГП.

5. Подчинение управления реализацией ПСР и ГП/СТП единому координационному органу, представляющему интересы различных социальных групп и субъектов управления МО.

Подчиненность единому координационному органу позволит вывести процедуру согласования документов социально-экономического и территориального планирования в плоскость межведомственных решений, а также обеспечить единство мониторинга показателей реализации ПСР и СТП/ГП.

Методического обеспечения при исполнении ПСР МО также требует и процесс *координации* долгосрочного социально-экономического развития на всех уровнях управления, но прежде всего на регионально-

муниципальном. Она может быть обеспечена за счет:

1. Формирования муниципальных ДЦП и ВЦП, реализующих те же цели, что федеральные и региональные программы, поскольку в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в ДЦП, реализуемой за счет средств федерального бюджета, может быть предусмотрено предоставление субсидий местному бюджету на реализацию аналогичных муниципальных программ.

2. Формирования пула стратегических проектов с учетом интересов муниципального и регионального развития для получения поддержки на региональном и федеральном уровне (в рамках реализации приоритетных национальных проектов, государственных программ, привлечения частных инвесторов на принципах государственно-частного партнерства).

3. Включения в прогноз социально-экономического развития МО на соответствующий период стратегических целей МО, поскольку они должны быть приемлемы для органов государственной власти, отвечающих за экономическое развитие региона.

4. Привлечения представителей органов государственной власти к участию в работе органов управления реализацией ПСР МО.

**4. Для исполнения стратегического плана в формате координации долгосрочного развития на местном, региональном и национальном уровнях, необходима организация системы партнерств, в том числе государственно-муниципального партнерства.**

Концепция организации как целостности, состоящей из взаимозависимых частей, позволяет представить модель (схема 3), отражающую взаимоотношения внутренних переменных системы МО: целей, структуры, задач, технологии, людей.

Привлечение людей, структур и технологий как для достижения стратегических целей, так и выполнения текущих задач является

«классическим» условием успешного управления деятельностью организации.

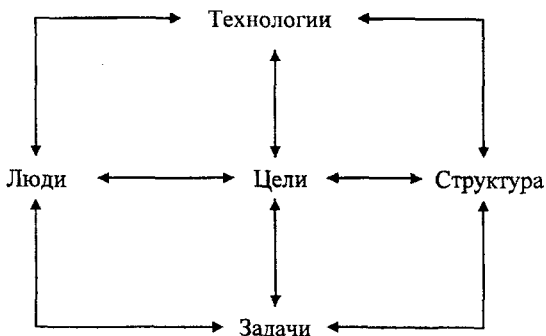


Схема 3. Взаимозависимость внутренних переменных системы МО.

К таким технологиям, учитывая целостность муниципальной системы, следует отнести организацию межсекторного взаимодействия при реализации ПСР. Его следует представить не только в виде функций коммуникации и координации, необходимых для принятия управленческих решений, а и как социальную технологию. Например, долгосрочная целевая программа или проект в рамках ПСР технологически могут быть реализованы путем организации партнерства: *государственно-муниципального, межмуниципального, частно-муниципального, общественно-муниципального, общественно-частного*. Для каждой из стратегических целей может быть предложен один или несколько типов партнерств, в качестве технологии реализации плана, достижения стратегических целей.

Все виды партнерств, кроме государственно-муниципального, достаточно хорошо исследованы и в России, и за рубежом. Особенно много внимания уделяется государственно-частному партнерству, основанному на участии бизнеса в реализации инфраструктурных и

социально значимых проектов. Необходимость участия государственных структур в реализации ПСР МО нередко присутствует в исследованиях, затрагивается в публичных дискуссиях. Однако в силу схожести публичной природы субъектов отношений, этому виду партнерства не придается особого значения.

В настоящее время, когда в основном сформирован комплекс документов Долгосрочного развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, следует рассмотреть модель взаимодействия между уровнями власти как партнерство в целях достижения стратегических целей и реализации социально значимых проектов.

Но поскольку вводимое автором понятие государственно-муниципального партнерства является новым, его необходимо определить. *Государственно-муниципальное партнерство* есть особая форма взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, реализуемая вне их прямых полномочий, для достижения общественно полезных целей и решения задач социально-экономического развития, имеющая в виду равноправие органов власти и их взаимную ответственность, оформленную в виде официальных соглашений или договоров, в том числе в качестве нормативно-правовых актов.

Наличие партнерства предполагает, что обе стороны такого рода отношений должны быть самостоятельны в принятии управленческих решений, наделены равными правами и ответственностью в области взаимодействия. Специфику в данную форму партнерства вносит единая природа сферы публичного управления, присущая органам государственной власти и местного самоуправления, в основе которой лежит ответственность перед населением и оказание услуг населению.

**Автором сформулированы признаки государственно-муниципального партнерства (ГМП):**

1. ГМП осуществляется в сфере полномочий органов

государственной власти и местного самоуправления. При этом государственные органы не должны администрировать напрямую свои функции в отношении органов местного самоуправления или передавать их в соответствии с действующим законодательством

2. ГМП должно быть направлено на достижение общественно полезных целей и решение задач социально-экономического развития территорий. Это значит, что эти цели должны лежать в сфере общественных интересов.
3. ГМП предполагает совместные усилия органов государственной власти и местного самоуправления на равных правах и условиях взаимной ответственности.
4. ГМП должно быть оформлено соответствующим соглашением государственных и муниципальных организаций или нормативно-правовым актом органов государственной власти и местного самоуправления.

ГМП может стать инструментом модернизации государственно-муниципальных отношений в сторону заинтересованности местных органов власти в решении задач регионального и федерального уровня и наоборот. Реализация приоритетных направлений ПСР МО в рамках действующих ДЦП и ВЦП позволяет устанавливать партнерские отношения между государственными и муниципальными органами власти на уровне регионов. Было бы правильным, с целью реализации разработанных ПСР принимать соглашения о ГМП между органами государственной власти и местного самоуправления.

Примером организации государственно-муниципального партнерства может стать проект «Рязанский транзит», получивший широкую известность при разработке Стратегии города Рязани на период до 2025 года. Он предполагает вынос железнодорожной ветки,

пересекающей город за его пределы. В результате на ее месте может возникнуть проспект, объединяющий территории города в единое целое. Освобождаются значительные площади под жилищное строительство, кардинально меняется инфраструктура и облик областного центра. Реализовать данный проект город может только при условии участия в нем региональных и федеральных государственных структур.

**5. Наличие антикризисного сценария реализации ПСР МО является необходимым условием эффективной реализации плана.**

Практика показывает, что в кризисных ситуациях реализуются негативные варианты развития. Поэтому возможности управления реализацией ПСР в кризисных условиях должны разрабатываться в МО, как составная часть ПСР, или дополнение к плану с использованием системного подхода и ситуационного анализа.

Негативные сценарии развития, как правило, прорабатываются при разработке стратегических планов МО. Однако в дальнейшем, при определении оптимального сценария стратегического развития, они не учитываются, как не эффективные и мало реальные.

Однако кризисные периоды стимулируют местные власти к разработке антикризисных стратегий развития. Сейчас такой подход рекомендуют эксперты, в частности для моногородов.

Для модернизации экономики и социальной сферы городов с монопрофильной структурой экономики в период преодоления кризиса, автором был предложен механизм реализации ПСР на принципах государственно-муниципального партнерства. Суть предложения заключается в совместном участии муниципальных, региональных и федеральных органов власти, с привлечением бизнеса и общественности к разработке ПСР и антикризисной Комплексной программы социально-экономического развития на его основе. Для финансирования антикризисных комплексных программ, предлагается использовать



механизм возврата части налогов поступающих в региональный и федеральный бюджеты от данного МО. Такой подход позволяет создавать заинтересованность местных органов власти и бизнеса в экономическом развитии МО, решая не только проблему диверсификации экономики, но и задачи развития инфраструктуры и социальной сферы МО. Причем контроль за целевым расходование средств и эффективностью будут осуществлять региональные и федеральные органы власти. Данное предложение направлено на расширение перечня моногородов - участников государственной помощи, которой в настоящее время охвачено менее 10% моногородов.

**6. Разработанные автором предложения по реализации ПСР на основе системного подхода, были применены в пилотных муниципальных образованиях при реализации Плана стратегического развития города Дзержинского до 2020 года и Плана стратегического развития города Рязани на период до 2020 года.**

Для города Дзержинского автором была предложена организационная схема планирования при реализации ПСР, в зависимости от временных периодов и видов планирования. В предложенной схеме в качестве инструмента реализации стратегического плана задействован механизм стратегических проектов как инструмента реализации ПСР в среднесрочном и краткосрочном временном периоде планирования для достижения целей стратегического развития.

В частности, разработанный при участии автора стратегический проект «Создание научно-технологического парка (НТП) «Угреша-Аризона» отвечал приоритетному направлению «научно-техническое развитие города». В плане стратегического развития города Дзержинского до 2020 года НТП был выделен как самостоятельный стратегический проект, реализация которого служит одновременно решению долгосрочной задачи по сохранению и развитию научно-производственного потенциала

градообразующего предприятия Федерального центра двойных технологий «Союз» и достижению стратегической цели развития города как наукограда РФ.

Разработанные автором принципы координации долгосрочного социально-экономического и территориального развития муниципального образования были предложены и учтены на этапе реализации Стратегии развития города Рязани на период до 2025 года. Поскольку на момент разработки городской Стратегии Генеральный план города существовал до этого, данные принципы помогли осуществить координацию двух ключевых документов городского развития в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Сбалансированное пространственное развитие на основе формирования системы регулирования градостроительной деятельности в городе Рязани на период 2009-2016 годов».

Для всех пяти долгосрочных целевых программ Стратегии развития города Рязани осуществляется координация с однотипными программами и концепциями, принятыми на региональном уровне. Для реализации программы «Развитие человеческого капитала города Рязани на период 2009 -2011 годов» осуществляется координация с региональными программами, Концепцией демографического развития Центрального федерального округа, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года и планами ее реализации.

#### **7. Основные выводы и результаты исследования, изложенные в заключении:**

1. Анализ методологических и практических проблем реализации ПСР показал, что они являются типичными и повторяющимися для МО, независимо от их размера и уровня социально-экономического развития. Применение системного подхода позволяет обеспечить комплексное решение этих проблем в условиях многоуровневого процесса выработки

целей долгосрочного развития.

2. Система планирования реализации ПСР МО, утвержденная нормативно-правовым актом МО, является ключевым элементом в системе базовых функций системы управления. Для эффективной реализации ПСР существует необходимость разработки и внедрения инструментов среднесрочного и текущего планирования, в качестве которого предлагается использовать стратегическое проектирование.

3. В процессе реализации ПСР возрастает значение блоков связующих функций системы управления – принятия управленческих решений, координации, коммуникации, которые в свою очередь требуют нормативно-правового, организационного и методического обеспечения.

4. При реализации ПСР необходимо обеспечить координацию социально-экономического и территориального развития МО, для чего разработаны принципы согласования документов социально-экономического и территориального планирования. Также важным условием эффективной реализации ПСР является координация долгосрочного социально-экономического развития на всех уровнях управления.

5. В процессе реализации ПСР важная роль принадлежит системе партнерств. Государственно-муниципальное партнерство является одним из ключевых инструментов реализации ПСР. Определение и признаки государственно-муниципального партнерства позволяют выделить его в отдельную технологию решения вопросов комплексного социально-экономического развития, реализации государственных и муниципальных проектов и программ.

6. Наличие антикризисного сценария реализации ПСР МО является необходимым условием актуальности плана в условиях кризиса. Для эффективной реализации антикризисного сценария ПСР могут быть задействованы механизмы государственно-муниципального и

государственно-частного партнерства.

**Список работ автора, опубликованных в журналах, рекомендованных ВАК:**

1. Статья в журнале «Социальная политика и социальное партнерство» №12 за 2008 год «О совершенствовании муниципального управления».

2. Статья в журнале «Человек и труд» №4 за 2009 год «Антикризисные меры социальной поддержки семей с детьми. Федеральный и региональный аспекты».

3. Статья в журнале «Человек и труд» №10 за 2009 год «Социальный контракт как инструмент антикризисной стратегии».

4. Статья в журнале «Человек и труд» №1 за 2010 год «Социальные последствия экономического кризиса в 2009 году».

**Список работ автора, опубликованных в других изданиях:**

5. Концепция демографического развития Центрального федерального округа (в составе авторского коллектива под руководством Рыбаковского Л.Л., главного научного сотрудника ИСПИ РАН, д.э.н., профессора) М.: Общественный совет центрального федерального округа, 2007. - 87с.

6. Демографическое развитие Центрального федерального округа (в составе авторского коллектива под руководством Л.Л. Рыбаковского Е.Л.Юрьева) М.: Экон-Информ, 2008. - 288с.

7. Статья «Системные вопросы муниципального управления на современном этапе» опубликована в сборнике «Городской альманах», Вып. 5, М., Фонд «Институт экономики города», 2009г.

8. Статья в журнале «Общественный совет» №3 за 2009 г. «Добровольческий потенциал местного и общественного самоуправления остается невостребованным».

9. Государственно-муниципальное партнерство в сфере социальной

и семейной политики. Academia, 2009. [доклад конференции].