



Стратегия развития муниципального образования как элемент антикризисного управления

Введение

В свете Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, новые цели и задачи стратегического развития страны повышают значимость муниципальных образований в обеспечении стабильной жизнедеятельности населения,

соответствующей стандартам развитых зарубежных стран (1).

Управление городами и территориями России за последние десятилетия претерпело кардинальные изменения. Разрушилась система ведомственной вертикали централизованного директивного управления и ресурсного обеспечения городского развития. Планирование, обеспечение ресурсами, функционирование и развитие горо-

дов, районов и поселений переданы в компетенцию местного самоуправления (Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в РФ», Градостроительный Кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ; 2).

Централизованное директивное управление уступило место более гибкому стратегическому управлению. Для органов местного самоуправления муниципальное образование становится объектом стратегического управления.

Важность стратегического управления и планирования для устойчивого развития муниципального образования

Стратегическое управление — выбор, достижение целей и ориентиров города, определение стратегии и направлений развития, обеспечивающих конкурентоспособность города в целом как места для жизни и хозяйствен-

Чакаев Рауф Раисович — начальник Управления экономического развития и внешних связей администрации г. Пензы.

Марина Татьяна Витальевна — главный специалист Управления экономического развития и внешних связей администрации г. Пензы.

ной деятельности, а также конкурентоспособность отдельных отраслей экономики и социальной сферы города (3).

Это признанный в мировой практике элемент в системе муниципального управления, обеспечивающий регулирование развития города (4).

В ситуации кризиса стратегическое управление территорией приобретает особую актуальность, поскольку предусматривает перестраивание целевых ориентиров под новые условия развития экономики и поиск новых гибких форм и мер хозяйствования. Стратегическое управление городом является логическим развитием концепции устойчивого развития, направленным не просто на сохранение существующего города, а на его выживание в будущем.

Устойчивым считается жизнеспособное общество, в котором осуществляется обеспечение потребностей ныне живущих людей и в то же время будущие поколения не лишаются возможности удовлетворения своих потребностей, рост численности населения согласовывается с производительным потенциалом экосистемы.

Важнейшей функцией и инструментом стратегического управления муниципальным образованием является стратегическое планирование социально-экономического развития.

Стратегическое планирование является инструментом регулирования экономики и подразумевает управление, ориентированное на достижение желаемого состояния города. Основой планирования является ориентация на перспективный облик города, эффективное использование ресурсных потенциалов, положительные тенденции и предпосылок, концентрация усилий на приоритетных направлениях деятельности.

К тому же, как показывает практика, главными причинами, побудившими в свое время городские сообщества Европы и США обратиться к стратегическому планированию, стали:

- глобализация и обострение международной конкуренции;
- усложнение механизмов управления;
- стремление продвинуться в решении классических городских социальных проблем, обострившихся под воздействием структурных кризисов (5).

Важнейшей функцией и инструментом стратегического управления муниципальным образованием является стратегическое планирование.

В целом цели и задачи развития российских и зарубежных городов, а также проблемы, возникающие при их реализации, во многом схожи. Поэтому, подтверждая свою эффективность, стратегическое планирование стало получать все большее распространение и в нашей стране.

Практика реализации принципов стратегического управления в г. Пензе

После изучения методологии и опыта стратегического планирования городов Европы и России процесс стратегирования был внедрен в муниципальном образовании «г. Пенза».

Инициатором внедрения выступило руководство города в лице главы администрации города и его первого заместителя по стратегическому развитию. Работа над внедрением стратегического планирования в Пензе рассматривалась руководством как особый проект, предполагающий наличие ресурсов, менеджмента, фиксации целей и методов измерения результатов. Целью стратегического планирования в Пензе и целью разработки стратегии вообще стало придание устойчивости городскому развитию на долговременную перспек-

тиву, активизация экономической и общественной деятельности на территории.

Ставка была сделана на то, что проработанная стратегия и реализация проектов, которые в ней будут заложены, так или иначе дадут новый импульс развитию, усилят конкурентные преимущества города и, как результат, повысят качество жизни горожан. Понимание жителями Пензы того факта, что усилия органов власти направлены на решение анти-

кризисных задач, а кроме того — на обеспечение будущего города, позволит наладить открытый и доверительный диалог с населением, объединить усилия власти и горожан для достижения совместных целей, повысить доверие горожан к власти.

Для того чтобы перевести процесс стратегического управления городом в постоянный «реальный режим», функции стратегического планирования, в частности координация процесса разработки, реализация и мониторинг стратегического плана на всех его этапах, были переданы отделу по стратегическому развитию, инвестициям и целевым программам администрации города.

С целью утверждения технологии стратегического управления в г. Пензе главой администрации города было принято Постановление от 10.09.2007 № 1097 «О порядке управления стратегическим развитием г. Пензы». Данным постановлением нормативно закреплено Положение о порядке управления стратегическим развитием г. Пензы, Положение о технологии управления стратегическим развитием г. Пензы и Положение об организационных структурах стратегического развития.

Главной задачей при создании организационной структуры стратегического планирования ставилось четкое распределение функций.

Основными рабочими организационными структурами в г. Пензе являются:

- генеральный совет стратегического развития — высший орган системы управления стратегическим развитием. Его функция — обсуждение и утверждение всех ключевых решений, связанных с разработкой и реализацией Плана стратегического развития;
- экспертный совет стратегического развития — научно-консультативный орган, деятельность которого направлена на повышение обоснованности Плана стратегического развития, проведение научной экспертизы на этапах разработки, реализации, мониторинга и корректировки плана стратегического развития;
- стратегическая муниципальная команда — совещательный орган, созданный с целью выработки наиболее взвешенных организационных решений по проектным предложениям, кандидатурам и организациям, задействованным в управлении стратегическим развитием.

Несмотря на то что инициатором разработки стратегического плана выступила администрация города, он не относится к числу административных документов. С самого начала работы руководство города четко определило, что разработка стратегии развития является таким проектом,



когда сам процесс имеет равную с его результатом значимость. Придерживаясь общепринятых норм, г. Пенза выбрал свой индивидуальный путь стратегического планирования, сделав акцент на широком вовлечении общественности в разработку стратегии.

Такой выбор обосновывается желанием руководства города создать «живую» стратегию развития Пензы, доступную и понятную каждому жителю. Это скорее договор общественного согласия, в соответствии с которым власти, предприятия и общественные организации принимают на себя определенные обязательства по совместному продвижению стратегических проектов и других мероприятий, направленных на положительные преобразования на территории муници-

пального образования. В условиях мирового финансового кризиса сохранение и укрепление общественного согласия становится еще более значимым, т.к. оно является залогом политической и социальной стабильности в обществе.

В состав организационных структур стратегического развития Пензы входят депутаты Пензенской городской думы, представители администрации города, а также бизнеса, науки, культуры, общественных объединений и СМИ (рис. 1).

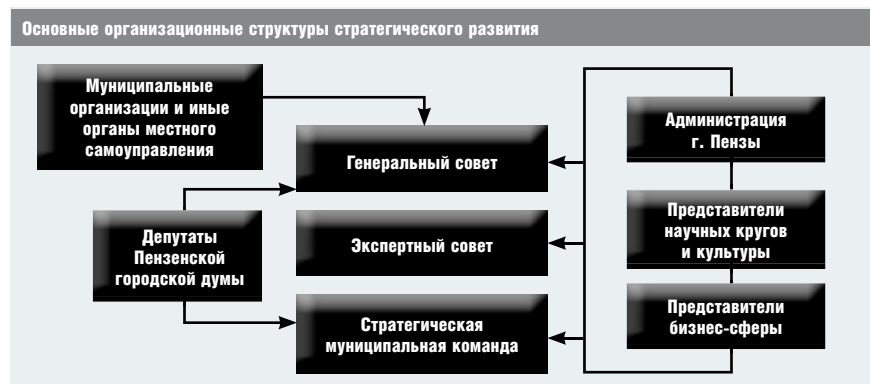
Стратегической муниципальной командой г. Пензы были выделены этапы разработки стратегии:

1. Создание управленческих нормативных и иных ресурсных условий. На этом этапе формируются организационные структуры, проводится экспертиза существующей в России и за рубежом системы стратегирования и разрабатываются технические задания участникам процесса.
2. Подготовка аналитических материалов и ключевых положений для стартового анализа развития города.
3. Разработка концепции стратегического развития г. Пензы, ее презентация и широкое общественное обсуждение.
4. Разработка стратегии развития г. Пензы, ее презентация, общественное обсуждение и утверждение.

В рамках второго этапа в г. Пензе был разработан фор-проект «Стратегия развития г. Пензы в условиях реализации приоритетных национальных проектов».

Концепция стратегического фор-проектирования заключается в предварительном морфологическом формировании стратегии территориального образования. В ее основе — системное определение основных позиций, характерных для полноценной стратегии, но носящих предварительный, предполагаемый характер.

Рисунок 1



Фор-проект (или предварительный проект) стратегии города — это документ, содержащий исходные материалы, их оценку, предварительные суждения о миссии, стратегическом видении, стратегических направлениях и возможных механизмах их реализации. Роль фор-проекта заключается в прояснении и системном формулировании основных стратегических позиций развития территории, носящих предварительный и предполагаемый характер.

Кроме того, фор-проект играет роль посредника между органами местного самоуправления и населением, давая возможность всем сторонам высказать свои замечания и предложения для последующей доработки основного документа (6). Это аналитический научный документ, который не имеет аналогов в г. Пензе.

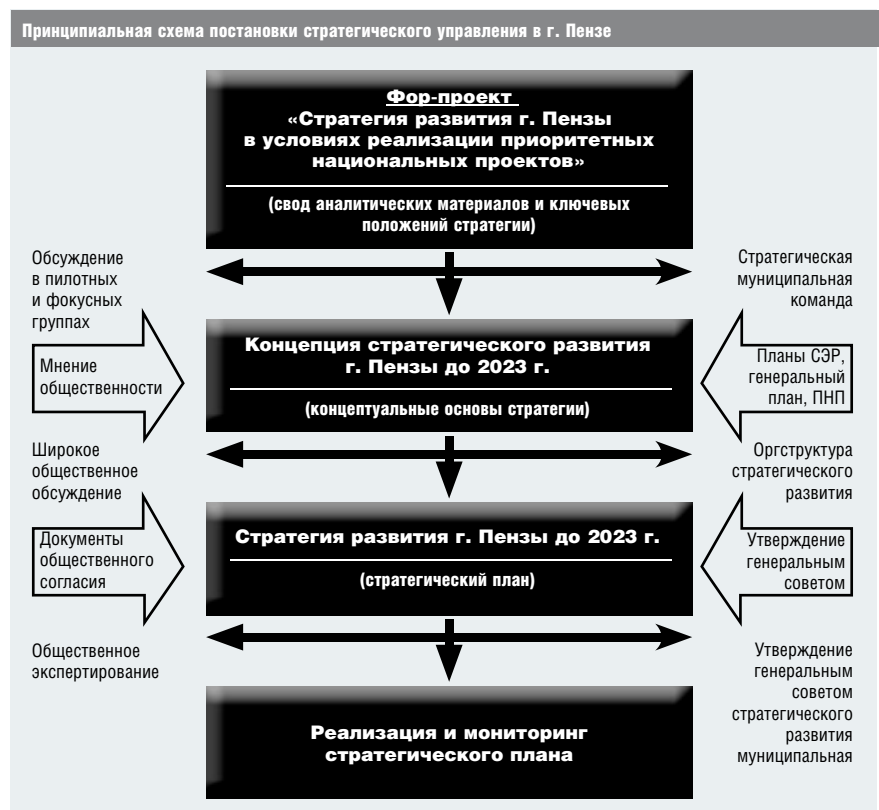
Таким образом, в Пензе была сформирована «Принципиальная схема постановки стратегического управления в г. Пензе» (рис. 2).

Процесс формирования фор-проектирования стратегического развития города базировался на следующих принципах:

1. Непротиворечивость городской стратегии стратегиям развития других уровней
Г. Пенза и Пензенская область тесно связаны между собой хозяйственными и социальными процессами, поэтому городская концепция стратегического развития не должна противоречить основным направлениям стратегического развития области.

Все основные стратегические разработки по городу велись в рамках Закона Пензенской области от 4.09.2007 № 1367 — ЗПО «О Стратегии социально-экономического развития Пензенской области на долгосрочную перспективу (до 2021 г.)» и региональной программы социально-экономического развития Пензенской области.

Рисунок 2



2. Комплексность и системность

В процессе разработки фор-проекта стратегического развития Пензы данный принцип реализовывался посредством привлечения всех заинтересованных участников, а в рамках городской администрации — специалистов основных

городского развития, которое в дальнейшем детализировалось до уровня отдельных программ развития. Формирование целостного видения будущего города стало возможным благодаря проведению обсуждений в городской администрации и совместной работе представителей органов власти и ведущих

Г. Пенза выбрал свой индивидуальный путь стратегического планирования, сделав акцент на широком вовлечении общественности в разработку стратегии.

функциональных подразделений. Город описывается как сложная структура, где все элементы связаны между собой и ни один из них не может быть изменен или проанализирован независимо от остальных.

3. Формирование итогового документа как «сверху», так и «снизу»

Создание фор-проекта стратегического развития Пензы базировалось на целостном видении го-

успешных предпринимателей на выездном многодневном семинаре. Одновременно характеристики будущего города корректировались и дополнялись за счет формирования списка отдельных программ и проектов, вовлечения в стратегический процесс новых участников.

4. Равное участие основных субъектов стратегического управления городом: органов власти, представителей

бизнеса, общественных и научных организаций. Баланс интересов и стратегическое партнерство

Процесс разработки фор-проекта стратегического развития Пензы на предварительной стадии включал привлечение заинтересованных участников, готовых вкладывать собственные ресурсы в разработку и реализацию концепции и стратегическое развитие города в целом. Создание в Пензе генерального совета стратегического развития выступило одной из форм привлечения заинтересованных участников к стратегической работе.

5. Одновременность формирования концептуальных основ стратегического развития и других компонентов системы стратегического управления городом

Процесс формирования системы стратегического управления городом в Пензе включает в себя следующие основные компоненты:

- разработку стратегических документов: а) фор-проекта стратегии; б) концепции стратегического развития; в) стратегического плана, целевых программ и проектов развития; г) в условиях кризиса — пакета антикризисных мер.

На примере пилотной группы подростков 12–17 лет апробировалась методика вовлечения молодежи в процессы стратегирования с целью изучения позиции участников.

- обучение сотрудников городской администрации теории и основным механизмам стратегического управления;
- создание механизма привлечения заинтересованных участников к процессу стратегического управления территорией (таким механизмом являются организационные структуры стратегического развития).

6. Учет общественного мнения

При разработке фор-проекта стратегии учитывалось мнение

городского сообщества относительно актуальных городских проблем, существующего образа города и стратегических направлений его развития.

Выяснение общественного мнения в Пензе происходило в следующих формах:

- проведение опроса выпускников десяти городских школ;
- проведение уличного опроса жителей города;
- установление почтового ящика для сбора предложений от жителей города по возможным направлениям развития городской среды;
- анализ обращений граждан в общественную приемную при администрации города;
- проведение регулярных заседаний стратегической муниципальной команды, экспертного и генерального советов, публичных слушаний.
- анализ материалов местных средств массовой информации;
- создание на сайте администрации города форума по обсуждению стратегии развития города;
- экспертиза и получение отзывов на фор-проект стратегического развития от депутатов Пензенской городской думы, представителей науки и бизнеса.

Особая роль в стратегировании отводилась молодежи города. На примере пилотной группы подростков 12–17 лет апробировалась методика вовлечения молодежи в процессы стратегирования с целью изучения позиции участников. Детей разделили на команды и предложили задание: «От имени Вашей команды как от новой Администрации г. Пензы сформулируйте “10 шагов к будущему г. Пензы”».

Ответы подростков приятно удивили организаторов: предложе-

ния детей лежали в области развития образования, доступности жилья, внедрения новых технологий, экологии и других. Все эти темы были выделены разработчиками стратегии в качестве приоритетных направлений развития города. Было также проведено анкетирование студенческой группы. Результаты анкетирования показали, что, по мнению студентов, стратегически наиболее важным вопросом для Пензы является вопрос привлечения инвесторов из других городов и стран. Заметное большинство опрошенных студентов считает, что г. Пенза может превратиться в образовательный центр Поволжья, а главными его компетенциями должны стать спорт, образование и культура.

7. Информационная открытость

Промежуточные стадии и итоговые результаты процесса формирования основ стратегического развития города освещались в местных средствах массовой информации: на телевидении, радио, в печатных (в том числе электронных) изданиях.

8. Неподвластность политическим и электоральным процессам

Процесс стратегирования в Пензе базируется на балансе интересов различных групп населения и организаций города, поэтому стратегия не выражает интересов конкретного лица, группы лиц или политической партии.

В фор-проекте «Стратегическое развитие г. Пензы в условиях реализации приоритетных национальных проектов» сформулированы миссия и видение г. Пензы, на основе диагностики и подробного SWOT — анализа определены стратегические цели и направления развития.

Главная стратегическая цель развития Пензы — повышение качества жизни до уровня международных стандартов.

Каждая из сфер имеет четкую стратегическую задачу, а также стратегические направления по задачам. В сфере экономики это создание условий для повышения надежности и разностороннего развития экономического потенциала Пензы. В социальной сфере — содействие развитию человеческого ресурса: город для человека. В сфере градостроительства и инфраструктуры — повышение градостроительного потенциала и инвестиционной привлекательности г. Пензы.

Стратегическое управление в условиях кризиса

Чтобы достичь намеченных стратегических целей в нестабильных условиях развития экономики, муниципалитету необходимо выработать ряд антикризисных мер в рамках стратегического управления. Уже сейчас эксперты называют основные последствия финансового кризиса для экономики российских регионов и городов:

1. Рост безработицы вследствие банкротства компаний и сокращения персонала в компаниях.
2. Снижение доходов бюджета вследствие снижения цен на нефть и снижения налоговых поступлений: налог на прибыль, налог на доход физических лиц, налог на имущество.
3. Снижение потребительских расходов.
4. Ухудшение криминальной ситуации (рост преступности).

Как отмечалось ранее, преимущество и основная задача стратегического управления городом как раз и заключается в возможности оперативной адаптации целей и направлений его развития в соответствии с новыми условиями.

В качестве краткосрочных компенсационных мер Концепцией стратегического развития г. Пензы предлагаются следующие:

1. Повышение доступности финансовых ресурсов — гарантии из городского / регионального бюджета по кредитам; мониторинг



финансовых потоков из государственных банков в рамках федеральных программ поддержки.

2. Снижение и отсрочка платежей за аренду регионального и муниципального имущества.
3. Взаимодействие городских и региональных властей с налоговыми органами для помощи в решении проблем предприятий с перечислением налогов в бюджет, что позволит сохранить промышленные предприятия города.

В качестве среднесрочных мер предлагаются следующие:

1. Привлечение федеральных источников финансирования для поддержки предпринимательства.
2. Строительство объектов инфраструктуры для снижения безработицы.
3. Переобучение высвобождающихся кадров (например, через создание специального фонда); усиление внимания к среднему профессиональному образованию).
4. Разработка и запуск программы стимулирования предпринимательства и развития малого и среднего бизнеса (создание или развитие существующего фонда).
5. Пересмотр бюджетных расходов в сторону возможного их увеличения для стимулирования потребительского спроса.

Организационные меры стратегического антикризисного управления должны включать в себя:

1. Разработку программы антикризисных мер (на базе анализа потенциальных рисков бюджета в ключевых отраслях и социальной сфере).
2. Создание специального антикризисного штаба для регулярной оценки ситуации и мониторинга выполнения антикризисной программы.
3. Запуск антикризисного барометра на базе ежемесячного опроса ограниченной группы компаний.

Заключение

Являясь на сегодняшний день неотъемлемой частью системы стратегического управления городом, антикризисные меры должны использоваться практически в каждой сфере. Это позволит муниципальным образованиям стабилизировать ситуацию и обеспечить постоянный контроль за ее изменением.

■

ПЭС 9021/02.02.2009

Примечания:

1. Казаков В.В. Концептуальные вопросы развития местного самоуправления // Вестник ТГУ. Вып. 279. Томск: ТГУ, Изд-во Томского ун-та, 2003.
2. Управление развитием муниципальных образований (Стратегическое планирование. Территориальное планирование): Учебное пособие. М.: АНХ, 2007.
3. Веснин В.Р., Кафидов В.В. Стратегическое управление: учебное пособие. СПб.: Питер, 2009.
4. Стратегическое планирование в городах и регионах России: интегрируя мировой опыт инноваций / Под ред. Б.С. Жихаревича. СПб.: Леонтьевский центр, 2008.
5. Жихаревич Б.С., Лимонов Л.Э. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России / Под общ. ред. д.э.н. С.А. Васильева. СПб.: Леонтьевский центр, 2003.
6. Фор-проект «Стратегия развития города Пензы в условиях реализации приоритетных национальных проектов». Пенза, 2007.