

## Институциональное обеспечение стратегии развития муниципального образования

Большой практический интерес для России представляет сегодня формирование и совершенствование механизмов институционального обеспечения непрерывной модернизации и успешной реализации стратегий развития муниципальных образований.

В современных условиях меняется концепция стратегического управления муниципальными образованиями. На смену модели стратегии как выполнения плана приходит стратегия как реализация видения и системы ценностей (рис.1).

### 1. Универсальный, предписывающий подход – стратегия как выполнение плана.



### 2. Гибкий ситуационный подход – стратегия как реализация видения и системы ценностей



Рисунок 1 – Подходы к стратегическому управлению развитием муниципальных образований

Гибкий ситуационный подход позволяет более оперативно реагировать на происходящие изменения, привлекать инвестиции на территорию муниципального образования и реализовывать проекты, обеспечивающие повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования.

Принципами новой парадигмы стратегического муниципального управления становятся:

Современный конкурентный вызов. Существует не только конкуренция между муниципальными образованиями за привлечение финансовых, инвестиционных, интеллектуальных, человеческих ресурсов в пределах национальных границ, но также и международная (геоэкономическая) конкуренция урбанизированных территорий за реализацию крупных проектов национального и международного уровня, привлечение штаб-квартир крупнейших корпораций. Это позволит конкурировать за возможную долю

будущего рынка идей, проектов, инвестиций, но требует реинжиниринга (перепроектирования) стратегии, реинжиниринга внутренних процессов, трансформации инфраструктуры (в том числе – инфраструктуры для развития бизнеса);

Поиск будущего. Разработка стратегии предусматривает мониторинг социально-экономического положения, стратегический анализ факторов среды, позиционирование, обучение, предвидение и способность забывать устаревшее.

Мобилизация ради будущего. Стратегия развития муниципального образования – это аккумуляция возможностей и ресурсов, рычаг успеха. Она предполагает приспособление к будущему за счёт определения приоритетов и оптимизации распределения и использования ресурсов.

«Схватывать будущее первым». Развитие носит инновационный характер. Муниципальные образования конкурируют за будущий успех, за лидерство в ключевой компетенции (преимущества, недоступные пока для копирования со стороны конкурентов). Однако конкуренция предполагает не обособленное существование муниципальных образований, а формирование систем городов, точек роста и кластеров развития. Важными моментами становятся минимизация времени на освоение управленческих новшеств и на достижение глобального преимущества.

Причиной перехода к новым принципам стратегического управления стало новое качество изменений факторов среды. Помимо непрерывности, вихревого и скоростного характера изменений, происходит смена парадигм развития, определяющими тенденциями которого становятся глобализация рынков, индивидуализация спроса, глубокие технологические сдвиги.

Меняется экономическая, социально-культурная, демографическая и правовая среда, появляются новые организационно-правовые формы предприятий, модели местного самоуправления, меняется статус муниципальных образований, их место в национальной экономике и в системе международного разделения труда.

Необходимость совершенствования институционального обеспечения реализации стратегий объясняется следующими новыми обстоятельствами и грядущими изменениями как внешних, так и внутренних условий социально-экономического развития страны:

- все более комплексный и глобальный характер возникающих проблем, что бросает вызов принятым стратегическим решениям;
- влияние геоэкономических интересов зарубежных государств, наднациональных образований, транснациональных корпораций на позиционирование той или иной территории в мировом хозяйстве, от чего зависит уровень её социально-экономического развития и благосостояние населения;
- необходимость перехода от конкуренции городов России к обеспечению их кооперации и росту конкурентоспособности в международном масштабе;
- политика пространственного развития перестает быть только компенсирующей территориальные диспропорции. Она все больше становится развивающей, то есть ориентированной на освоение перспективных хозяйственно-экономических укладов, запуск новых видов деятельности, формирование современной инфраструктуры, изменение территориальной структуры хозяйства и системы расселения;
- в условиях геоэкономической конкуренции урбанизированных территорий ключевым вопросом становится готовность самих органов государственной власти и местного самоуправления к развитию и инновациям.

Экономическое развитие требует пересмотра сложившейся практики муниципального управления, определения новых приоритетов, институтов, механизмов и инструментов.

Перечень основных стратегических направлений, а также содержание планов и программ может корректироваться в зависимости от выбранных приоритетов развития,

характера политической и экономической ситуации, наличия ресурсов для развития муниципального образования, перспектив развития сотрудничества с Федеральным центром и другими муниципальными образованиями в части реализации национальных и международных проектов (в том числе - инновационного и инфраструктурного характера).

Это позволяет создавать новые точки роста, наращивать инвестиции в человеческий капитал, развивать инфраструктуру, привлекать внутренних и внешних инвесторов.

Принципиальная схема модели стратегического управления развитием муниципального образования показана на рис.2.

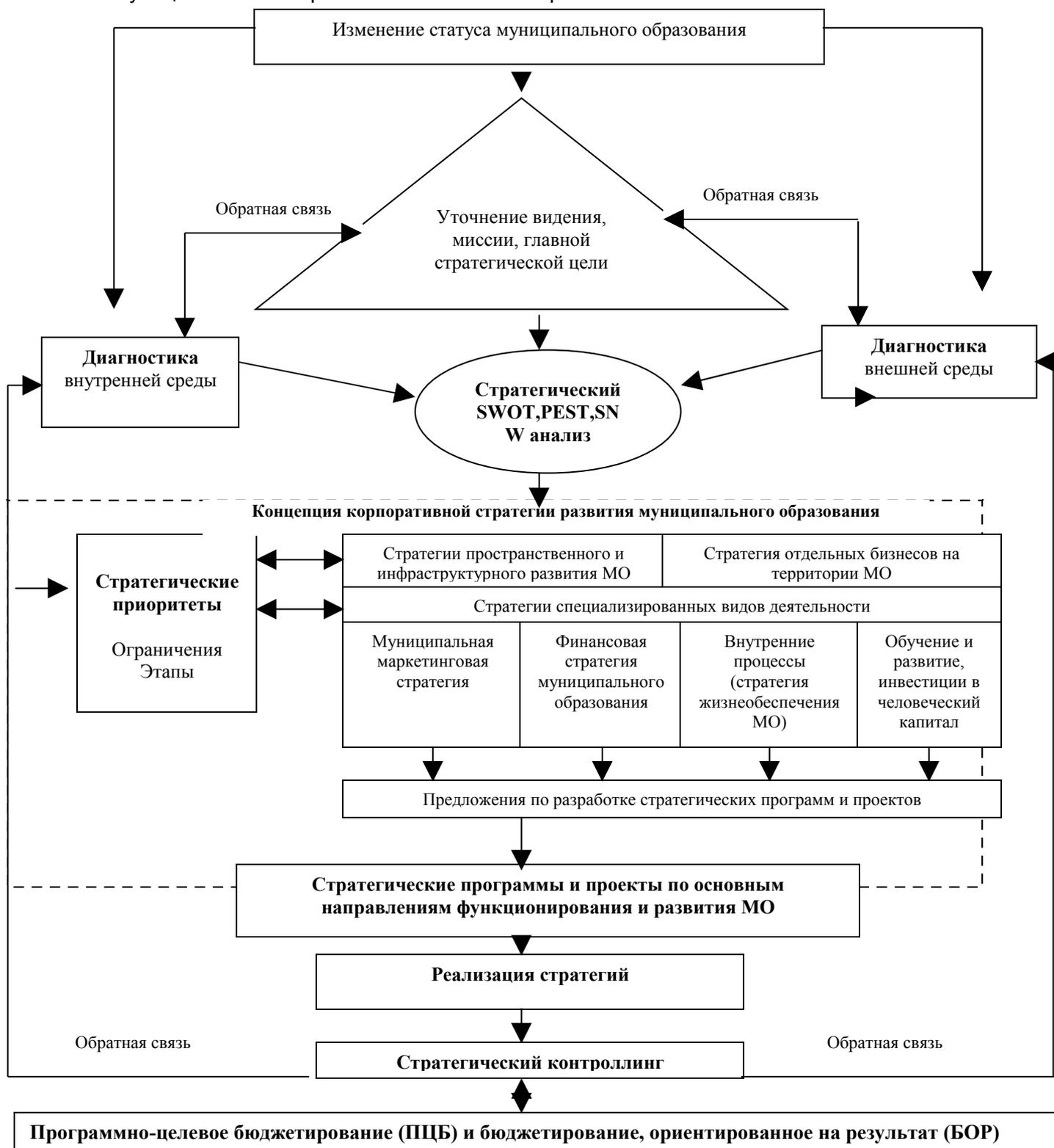


Рисунок 2 – Принципиальная схема модели стратегического управления развитием муниципального образования

При модернизации стратегии развития необходимо избежать ряда **ошибок**, от которых предостерегал **М.Портер**:

1) Необходимо **различать операционную эффективность и стратегию**. Операционная эффективность предполагает оперативность реагирования на ситуацию, оптимизацию макроэкономических показателей развития муниципального образования, повышение темпов роста при неизменном качестве используемых ресурсов.

Модернизация стратегии предполагает **обеспечение инновационного характера развития**, достижение **уникального конкурентного преимущества**, недоступного для копирования со стороны конкурентов.

2) Не каждая возникающая возможность должна восприниматься как приоритет развития. Необходимо отдавать себе отчёт в том, чем муниципалитет заниматься не будет, **учитывать ресурсные возможности территории**.

3) **К разработке и модернизации стратегии необходимо привлекать самых разнообразных субъектов**, способных генерировать идеи и формировать конкурентные преимущества муниципального образования (концепция соучастников – держателей интереса). Это могут быть представители органов государственной власти и международных организаций; местного и регионального бизнес – сообщества; консультативных фирм; ассоциаций и союзов городов; творческих объединений; учреждений социальной сферы; банков, страховых организаций, инвестиционных компаний, а также жители муниципального образования.

4) В формировании **окончательного варианта стратегии** должны принимать участие Глава администрации (Сити-менеджер) и руководители ключевых управлений. После принятия представительным органом стратегия становится **руководством к действию**, а исполнительный орган начинает заниматься вопросами её реализации и контролирует исполнение.

5) Необходимо как можно чаще **ссылаться на стратегию** в разговорах с деловыми партнёрами, жителями муниципального образования, представителями органов власти других уровней и муниципальных образований.

**Проблемы, связанные с модернизацией стратегий социально-экономического развития территорий России и приданием им инновационного характера состоят в следующем:**

- методологические и практические трудности в разработке многоцелевых решений;
- нерешённость правовых вопросов;
- исполнительские "тупики", связанные с недостаточной квалификацией муниципальных служащих и персонала предприятий, несогласованностью действий органов власти различных уровней и бизнес - структур, несовершенством (отсутствием) институтов регулирования развития;
- скептицизм и недоверие населения и бизнес - сообщества в отношении деятельности чиновников и общественных групп;
- направление инноваций в основном на базовые виды деятельности;
- трудности учета текущей и стратегической ситуации в процессе политических изменений;
- необходимость вовлечения в процессы проработки и принятия решений соучастников из числа представителей бизнес – сообщества и общественных объединений.

**Направления совершенствования институционального обеспечения системы стратегического управления развитием территорий:**

1) **совершенствование элементов действующей институциональной системы реализации стратегии** – законов, стандартов, разрешительных процедур, лицензий, инспекций, договоров и согласительных процедур и т.д.;

2) разработка и внедрение **новых подходов, механизмов и инструментов**, которые повышают результативность и эффективность самой системы государственного и муниципального управления;

3) **тестирование и оценка результатов** перед применением разработанного инструментария в более широких масштабах.

Особую актуальность приобретают сегодня вопросы придания стратегическим решениям **инновационного характера** и вопросы энергоэффективности, природо- и ресурсосбережения. Для России может оказаться полезным **опыт институционального обеспечения реализации стратегий развития, накопленный в зарубежных странах**. Для координации работы по инициированию законодательного обеспечения разработки инновационных стратегий и подготовки механизмов их реализации в США и странах Европы создаются Агентства и Национальные инновационные центры<sup>1</sup>, отвечающие за поиск инвестиционных ресурсов, разработку и реализацию пилотных программ и проектов для обеспечения в дальнейшем широкого внедрения новшеств в практику; оценку их результатов; внесение изменений в национальную стратегию и политику совершенствования управления, в стратегии развития регионов и муниципальных образований. Инновационные центры определяют направления и координируют деятельность бизнес - структур и территориальных сообществ, разрабатывают согласованные стратегии по секторам экономики, предлагают меры по стимулированию экономического роста, поддержке малого бизнеса (в том числе инновационного) и рыночной конкурентной среды. Их деятельность ориентирована на политику сквозного внедрения новшеств по всем корпоративным структурам, экономическим секторам и территориальным образованиям.

Механизмы и инструменты обеспечения реализации стратегий инновационного развития муниципальных образований, используемые в развитых странах, представлены в таблице 1.

Факторами, способствующими повышению эффективности деятельности инновационных центров и реализации их функций являются:

- 1) развитая сеть горизонтальных связей внутри Агентств;
- 2) кооперирование и координация их деятельности с региональными органами власти, бизнес-структурами и местными общинами;
- 3) четкие административные обязательства органов власти и контроль за их реализацией со стороны местного сообщества;
- 4) комплексные программы, совместные процедуры разрешения проблем;
- 4) фокусирование на новых творческих подходах к решению проблем социально-экономического, инфраструктурного и пространственного развития;
- 5) ориентация на конечные результаты<sup>2</sup>.

Всё это обеспечивает поддержку устойчивого развития и предотвращение или смягчение действия негативных факторов внешней и внутренней среды.

Примеры применения конкретных инструментов реализации стратегий развития территорий приведены в таблице 2.

---

<sup>1</sup> Например, для стимулирования и внедрения инноваций, направленных на решение приоритетных проблем природопользования (качество водных ресурсов и создание соответствующей инфраструктуры, выбросы парникового газа и смога, отходы, химические риски и пестициды, и др.), а также на реализацию соответствующих инновационных стратегий, создано Агентство США по охране окружающей среды (EPA), ключевым структурным подразделением которого стал Национальный центр для инноваций в области окружающей среды (NCEI). Задача центра заключается в содействии новым подходам и приемам в достижении целей природосберегающего хозяйствования.

<sup>2</sup> См. Краснопольский Б.Х. Американский опыт стратегических инноваций в экологическом управлении: региональный аспект // Пространственная экономика.2006. № 3. С. 178-182.

**Таблица 1 – Механизмы и инструменты обеспечения реализации стратегий инновационного развития территорий**

Стратегия 1		Стратегия 2		Стратегия 3	
Развитие инновационных механизмов и инструментария		Усиление инновационного партнерства		Стимулирование инновационного творчества	
Механизмы	Инструменты	Механизмы	Инструменты	Механизмы	Инструменты
Разработка специальных индикаторов для измерения динамики инновационных процессов и качественных сдвигов в экономической и социальной сферах, в использовании природных ресурсов, в области охраны природы и решения экологических проблем	Индикаторы результативности и эффективности Экспертиза (аудит) результатов и систем измерений	Финансовая поддержка нововведений в регионах и муниципалитетах	Конкурсы грантов на поддержку инновационных проектов и стимулирование разработки новых технологий	Побуждение к новым подходам и творческому мышлению к разработке инновационных программ и проектов	Ротация высшего управленческого персонала
Создание специализированного подразделения, концентрирующего информацию и базы данных по развитию ресурсосберегающих технологий, их разработчиков и нуждающихся в них потребителей	Автоматизированные базы данных	Создание территориальных координационных советов по инновационной политике для совместного планирования и установление приоритетов в инновационной и инвестиционной политике	Решения совета	Создание комплексных групп для преодоления организационных барьеров в решении межотраслевых и межрегиональных проблем (в частности, в сферах природопользования охраны природы, здоровья населения)	Комплексные программы, совместные процедуры разрешения межотраслевых и межрегиональных проблем
Поддержка внедрения систем проектного менеджмента в государственные, корпоративные и негосударственные структуры	Инструменты проектного менеджмента	Сотрудничество в разработке и реализации инновационных пилотных проектов	Межстрановые и межрегиональные соглашения	Выявление и общественное поощрение творчества и результатов деятельности инноваторов	Конкурсы инновационных проектов Награды и поощрения для инноваторов
Стимулирование использования рыночных механизмов реализации нововведений	Стимулы и льготы (например, сокращение ограничений для организаций, проводящих природосберегающую политику)	Распространение опыта успешных проектов по другим муниципальным образованиям	Конференции, форумы	Финансовая поддержка конкурентной среды, поддержка различных творческих групп, их идей и подходов для достижения конечных практических результатов	Целевые инновационные гранты
Кооперация основными секторами (отраслями) экономики для совершенствования методов и механизмов инновационных преобразований	Промышленные стратегии	Создание постоянно действующей системы повышения квалификации кадров в области инновационной стратегии и политики	Семинары, тренинги	Повышение профессионального уровня во внедрении инноваций в деятельность различных управленческих структур	Обучение и переподготовка кадров

Таблица 2 – Примеры применения конкретных инструментов реализации стратегий развития территорий

Инструменты реализации стратегий	Примеры
<b>Административно-управленческие</b>	Придание особого статуса северным территориям <b>Канады</b> как ресурсной зоны общестранового значения и их выделение из традиционной сетки административно-территориального устройства
<b>Средства сдерживания размещения новых предприятий в перенаселенных районах</b>	Во <b>Франции</b> в отношении Парижа и его пригородов
<b>Пространственное распределение экономической деятельности государства</b>	В <b>Италии</b> через размещение предприятий государственного сектора осуществлялось воздействие на региональные и местные рынки труда, а также до какого-то времени действовала схема предпочтительных государственных закупок у поставщиков из определенных районов
<b>Финансовое стимулирование компаний</b>	Дотации на определенные суммы инвестиций, кредиты, финансовые льготы, субсидии в связи с созданием рабочих мест и т.п.
<b>Развитие инфраструктуры</b>	Механизмы концессии в области транспорта, которые используются в <b>скандинавских странах</b>
<b>«Мягкие» меры стимулирования развития</b>	Создание благоприятной бизнес-среды, поддержка информационных сетей, консалтинговой деятельности, образования, научных исследований и технических разработок

С учётом актуальности проблемы обеспечения инновационного развития экономики России необходимо определиться с выбором стратегических партнёров и направлениями сотрудничества по вопросам использования международного опыта. Возможны следующие решения с ориентацией на нужды межстрановой и межрегиональной экономической кооперации:

- 1) интеграция инновационной политики и политики пространственного развития;
- 2) интеграция систем сертификации, стандартов и нормативов, что предполагает разработку моделей и документов, согласующихся с теми, что используются в странах (регионах) – стратегических партнёрах;
- 3) создание в муниципальных образованиях центров трансфера технологий. Это позволит обеспечить совершенствование деятельности предприятий по всем элементам технологической цепочки, создаст предпосылки для успешной реализации инвестиционных проектов при размещении подразделений транснациональных корпораций на территории; позволит сократить затраты на внедрение инновационных технологий;
- 4) обеспечение постоянного доступа государственных и муниципальных служащих к информационным ресурсам Интернета по инновационной политике;
- 5) внедрение практики изучения международного опыта модернизации стратегий на всех уровнях системы государственного и муниципального управления на регулярной основе;
- 6) разработка и совершенствование инструментария оценок и измерений инновационных программ (проектов) и их результатов.

Для успешной реализации стратегий развития необходимо обеспечить принятие и совершенствование законов и правовых нормативных актов, регулирующих пространственное развитие, предпринимательскую и инновационную деятельность, ценовое и тарифное регулирование, инвестиционную политику, межбюджетные отношения, административно-территориальное устройство, обеспечивающих внедрение

принципов программирования и планирования, повышение эффективности и ответственности органов местного самоуправления в вопросах успешного развития подведомственных территорий.

Институты, механизмы и инструменты управления стратегическим развитием муниципального образования, рекомендованные к использованию в муниципальных образованиях России представлены в таблице 3

Таким образом, геоэкономическое и инновационное измерение процессов развития муниципальных образований требует изменения институциональной структуры, меняет представления о приоритетах развития, об отношении между внутренней и внешней политикой, приводит к созданию нового инструментария.

Таблица 3 – Институты, механизмы и инструменты управления стратегическим развитием муниципального образования

	Приоритетное направление	Задача	Институты	Механизмы	Инструменты
1	<b>Повышение конкурентоспособности МО (в том числе – на глобальном уровне)</b>	1.1. Создание местных модулей научно-исследовательской системы (развитие производственно-технологической инфраструктуры инновационной деятельности)	Агентство инновационного развития  Консультативный научный совет инновационного центра	Формирование кластеров развития, технопарков, инновационно-технологических центров, бизнес-инкубаторов, Создание технико-внедренческих зон Привлечение глобальных корпораций для размещения штаб-квартир Привлечение стратегических инвесторов Финансовая поддержка нововведений в муниципалитетах	Трансфер технологий Конкурсы инновационных проектов Конкурсы грантов на поддержку инновационных проектов и стимулирование разработки новых технологий Целевые инновационные гранты Награды и поощрения для инноваторов
		1.2. Ускоренное развитие инфраструктуры	Агентство территориального развития	Территориальная синхронизация основных инфраструктурных стратегий экспертные проверки хода реализации программ и отдельных мероприятий Стратегии  Межмуниципальная координация  Общественно-частное партнёрство	Стратегическая программа развития транспортной системы Стратегическая программа развития энергетического комплекса, энергосбережения и повышения энергоэффективности Межмуниципальные инфраструктурные проекты в рамках согласованных стратегических приоритетов пространственного развития агломераций и мегалополисов Муниципальная концессия
2	<b>Создание системы формирования человеческого капитала и управления его движением</b>	2.1. Воспроизводство и развитие кадрового потенциала МО	Институты рынка образовательных услуг Институты рынка жилья Свобода выбора места жительства и пребывания	Мониторинг состояния данных балансов. Определение модели их согласования для разных территорий	Модели прогнозных балансов - демографического, трудового, миграционного (в виде сценарных расчетов, увязанных с перспективами социально-экономического развития соответствующих поселений)
		2.2. Повышение пространственной и квалификационной мобильности населения		Институционально-правовые механизмы, регулирующих реализацию демографических, миграционных и кадровых программ	Программы повышения мобильности населения. Программы развития малого и среднего бизнеса Условия, стимулирующие процессы внутренней миграции как <b>краткосрочного</b> (беспроцентные кредиты и ссуды на приобретение и строительство жилья, обустройство в районах вселения, оплата проезда и провоз багажа и т.д., так и <b>долгосрочного характера</b> (либерализация системы регистрации по месту жительства, развитие рынка жилья и поддержка реализации ипотечных программ, реализация образовательных проектов федерального значения, создание условий для ведения предпринимательской деятельности и т.д.)
			Образовательные учреждения	Система непрерывного профессионального образования	Программы повышения квалификации, подготовки и переподготовки кадров Программы производственного обучения персонала организаций, а также опережающего профессионального обучения работников, подлежащих высвобождению



