

**В. И. САМАРУХА**

*доктор экономических наук, профессор,  
проректор по научной работе БГУЭП*

**Т. Г. КРАСНОВА**

*доктор экономических наук, профессор, заместитель мэра по экономике г. Абакана*

## ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ РОССИИ

Слово «стратег» с древнегреческого переводится как «смотрящий вперед». Соответственно под стратегическим планированием понимается определение перспективных целей развития социально-экономической системы на долгосрочный период (как правило, от 5 до 25 лет). Под стратегическим планом принято понимать изложение целей социально-экономической системы (т. е. набор целевых установок и показателей, которые система должна достичь через определенный период).

Стратегическая программа — это описание не только стратегических целей, но и механизмов их реализации, т. е. подробное изложение того, чего и с помощью каких ресурсов и методов система должна достичь.

Уровнями территориального стратегического планирования являются сельское поселение, район, район города, город, регион, государство, группа государств. Каждый уровень имеет свою специфику. В России наиболее распространено стратегическое планирование на уровне государства и региона.

Основными целями стратегического планирования являются: снижение неопределенности будущего; согласование интересов территориального сообщества; оптимизация хозяйствования.

В России первый городской муниципальный план был разработан в Санкт-Петербурге в 1997 г. Он получил широкую известность и стимулировал многие крупные города к подобным разработкам. В 1999 г. эта деятельность особенно активизировалась благодаря поддержке ряда проектов Фондом «Евразия», Фондом Сороса и ЕС «Тасис».

В 1999–2002 гг. только Фондом Сороса была профинансирована работа по

составлению программ стратегического развития в 75 городах России (сюда вошли все города Московской, Ленинградской и Псковской областей, а также Вологда, Калининград, Сочи, Санкт-Петербург).

Сейчас в России распространена Британская программа развития DFID, финансирующая администрации Екатеринбурга, Нижнего Новгорода и городов Нижегородской области. Всего в России подобную финансовую и методическую поддержку получили 103 города.

Можно выделить несколько основных типов стратегического планирования. Административный тип характеризуется тем, что разработка плана выполняется узким коллективом внутри администрации, общественность и эксперты привлекаются крайне редко. Плюсы данного типа планирования: экономия времени и ресурсов; понимание субъектом управления реальных возможностей социально-экономической системы. Минусом является трудность в согласовании экономических интересов отдельных групп и подсистем.

Научный тип: здесь доминируют чисто научный подход и представление о возможности все детально и точно спрогнозировать. Используются самые прогрессивные методы программирования, в частности программа «PRIMA VERA», модели Абрамовитца, Солоу и др. Плюсы данного типа заключаются в возможности показать до десяти сценариев развития территории и научное решение задач с большим количеством переменных. Отрицательными моментами являются большие затраты времени и денежных средств, а также оторванность от реальных возможностей субъекта управления.

Элитарный тип: к стратегическому планированию привлекается узкий круг экспертов, результаты, как правило, не публикуются, но используются в работе. Плюсы состоят в высоком уровне проработки программ, а минусы — в сложности нахождения опытных экспертов и больших материальных затратах.

Популистский тип: акцент делается на рекламу, разработка программы связывается с тем или иным политическим лидером, содержание ее намеренно упрощается. Плюсом является то, что политическому лидеру и его команде создается положительный имидж, но, как правило, подобные программы остаются только на бумаге.

Прагматический тип: в данном случае ставится задача уложиться в определенные сроки и выдать документ заданной структуры, требуемый вышестоящим руководством. Внимание акцентируется только на самом документе, а не на его реализации. Этот тип стратегического планирования используется в России многими региональными структурами управления и отличается большой скоростью и оперативностью. Негативным моментом является поверхностность проработки отдельных вопросов, а также сознательное уменьшение проблем из-за желаний разработчиков плана хорошо выглядеть перед вышестоящим начальством.

Демократический тип: в работе участвуют профессионалы из администрации, представители общества, эксперты. Акцент делается на согласовании всех интересов. Плюсы состоят в позитивном воздействии на политическое и социально-экономическое развитие местного сообщества, а минусы — в больших затратах средств и времени из-за долгих поисков компромисса.

Различаются три основных метода составления стратегических программ:

1. Составление программы на базе аналога (по данным Фонда «Евразия», 70% городов России пользовались этим методом).

2. Составление программы на базе распространенных научных методологических подходов.

3. Составление программы экспертами на основе методологических материалов международных фондов «Евразия», Сороса, Форда и др.

Как правило, разработка стратегии развития состоит из трех этапов: комплексной диагностики жизнедеятельности города за предшествующие пять лет; разработки концепции развития города и непосредственно разработки и составления стратегической программы развития города. В концепции развития города определяются долгосрочные задачи развития города с учетом эффективности по Парето (для большинства горожан), структура стратегической программы, все виды ресурсов и назначаются ответственные за реализацию программы. Концепция развития должна отражать методологические вопросы роста, т. е. какой вариант развития будет принят: ограниченный рост, ступенчатый рост, стратегия сохранения, стохастическое развитие, полюсный рост.

Разработка стратегического плана состоит из четырех основных этапов: подбора методических материалов и аналогов, процесса стратегического планирования и стратегического партнерства, оформления и продвижения стратегической программы, а также реализации и контроля выполнения данной программы. Приведем распространенную структуру стратегической программы развития города:

1. Введение (цели, задачи, актуальность для города).

2. Аналитический раздел.

3. Ресурсная база программы.

4. Стратегия экономического развития.

5. Финансовая стратегия.

6. Социальная стратегия.

7. Градостроительная стратегия.

8. Стратегия развития коммунального хозяйства.

9. Инвестиционная стратегия.

10. Экологическая стратегия.

11. Политико-правовая стратегия.

При этом во всех подпрограммах должна использоваться одна система взаимосвязанных показателей и одна логика построения (один макет подпрограммы).

Поскольку стратегическое планирование деятельности городов — явление для России достаточно новое, обобщим наиболее интересный опыт различных российских городов в области стратегического управления. Например, в Санкт-Петербурге при составлении стратегической программы исходной точкой роста доходов городского бюджета была выбрана программа реконструкции центра города. Под гарантии правительства России Санкт-Петербург получил кредит Всемирного банка реконструкции и развития в размере 31 млн дол.

Проект окупится на 40% за счет туризма и на 60% за счет бизнеса в центре города (гостиницы, магазины, рестораны, кафе, аренда муниципального имущества). Проект разрабатывался специалистами Леонтьевского центра.

При разработке в 1997 г. программы развития Новосибирска был использован большой научный задел по методологии регионального прогнозирования, привлекались члены Сибирского отделения Академии наук. Программу 1997 г. не поддержал городской Совет депутатов. В августе 1998 г. был сформирован новый программный Совет во главе с мэром города, научным консультантом стал председатель СО РАН Л. Н. Добрецов. Была привлечена научная общественность. В качестве базовой организации был выбран Новосибирский институт информатики и регионального управления. Для финансирования программы были выделены 10 млн р. Перед учеными ставились следующие задачи: найти сценарии, которые бы остановили регресс, вернуть город к нормальной жизни и вывести его по производимым продукциям и услугам на достаточный уровень конкурентоспособности.

Впервые была разработана и адаптирована методика комплексного анализа города (на базе трудов академика Р. И. Шнипера). Были качественно проанализированы угрозы внешней среды и внутренние проблемы города, выявлен его ресурсный потенциал. Специфика города: удаленность от центра страны, высокий удельный вес предприятий ВПК, холодный климат, усложняющий функционирова-

ние городских инфраструктур и коммунального хозяйства. Немаловажным моментом является научно-промышленный потенциал Новосибирска, а также его расположение относительно других городов Сибири, обеспечивающее прохождение всех пассажирских и товарных потоков. Город стал мультимодальным рынком, центром медицины, образования и науки Сибири. Ученые определили 12 основных направлений преимущественного развития Новосибирска. В 2002 г. в мэрии был образован отдел стратегического планирования.

В основу концепции устойчивого развития Новосибирска были заложены три основных принципа академика В. А. Коптюга:

- сбалансированность экономики и экологии, т. е. достижение такой степени развития, когда люди в результате своей экономической деятельности перестают разрушать среду обитания;

- сбалансированность экономической и социальной сфер (снижение социального диспаритета между отдельными группами населения, обеспечение максимального использования в интересах населения тех ресурсов, которые ведут к экономическому росту);

- решение текущих задач с учетом перспективы и интересов будущих поколений.

Ядром стратегической программы развития Новосибирска являются программы развития города как сервисного и промышленного центра Сибирского федерального округа.

Очень интересен опыт Северодвинска, в программе развития которого основное внимание уделено двум направлениям: увеличению госзаказа (для судостроения) и развитию кластеров — локальных производственных систем, размещаемых на действующих предприятиях города. Муниципальные инвестиции предлагается вкладывать в действующие бюджетообразующие предприятия с целью приобретения новых технологий и открытия новых производств, близких к специализации предприятия.

В Волхове стратегический план построен на выявлении самых слабых звеньев, которыми оказались жилфонд и городская

инфраструктура. Планируются кредиты на ре-структуризацию жилфонда и муниципального имущества с целью увеличения арендной платы за использование последнего. Во Ржеве и Покрове выбраны два направления стратегического развития: привлечение туристов, развитие малого бизнеса, прежде всего народных промыслов.

Основной долгосрочной целью развития Ижевска является повышение качества жизни населения. В это понятие вкладываются следующие параметры:

- возможность иметь работу и достойную оплату труда;
- общественная безопасность;
- политическая стабильность;
- качество окружающей среды;
- иные параметры, отражающие качество жизни.

В качестве основных аспектов развития предложено эффективное использование ресурсов города с целью социального развития. Средств на разработку программы с привлечением сторонних сил в городе нет. Инициатором разработки и разработчиком будет являться городская администрация. Пока программа не составлена, но уже утвержден план разработки стратегии и проведена общегородская конференция по проблемам стратегического развития города. Было принято решение создать комплекс программ, которые и станут единой программой развития. Это такие программы, как «Дети Ижевска», «Одаренные дети», «Муниципальные предприятия», «Развитие информатики как отрасли городского хозяйства г. Ижевска», «Газификация г. Ижевска» и др.

Недавно немецким консалтинговым обществом «OST-EVRO» начал разрабатываться «Стратегический план развития г. Твери на период до 2010 года». Разработка программы будет вестись в течение двух лет и составит два этапа:

1. Создание теории стратегического управления развитием города, состоящей из следующих разделов:

- теория организации города;
- теория систем;
- теория функционирования города;
- теория развития города;

- теория управления городом;
- теория организации управления развитием города;
- теория тактического управления городом;
- теория стратегического управления развитием города.

2. Создание стратегического плана и программы развития Твери до 2010 г. Этот этап делится на следующие направления:

- определение структуры плана и программы;
- подготовка кадров по профилю «Государственное и муниципальное управление»;
- обеспечение своевременного и регулярного поступления информационных, финансовых, материальных и прочих ресурсов для нормальной деятельности по стратегическому управлению городом;

– разработка плана и программы обществом «OST-EVRO» с привлечением специалистов администрации.

В 2002 г. в г. Заречном Свердловской области начата работа по составлению стратегии развития города, создана инициативная группа (из разных слоев общества), в результате чего сформировалась стратегия с опорой на широкие слои общественности при низком уровне компетентности. В 2002 г. была принята программа «Оптимальное развитие г. Владимира», которая разработана Леонтьевским центром с использованием известной в мире программы проектирования сложных систем SADT версии IDEF/CPN. Составление программы проходило в четыре этапа:

– проведена социально-экономическая диагностика проблем развития города, которая позволила сформировать стратегические ориентиры;

– разработаны принципы муниципального управления, обеспечивающие снижение рисков, изменена организационная структура управления городской администрации (в частности, отдел стратегического планирования);

– на основе моделирования разработаны несколько сценариев развития города и выбран самый оптимальный из них по критерию ресурсопользования;

– опубликована первая часть программы (анализ и стратегическая модель развития города).

В Абакане недавно начата разработка «Стратегической программы развития г. Абакана до 2009 года». Ее разработчиком является администрация города; предполагается, что программа будет состоять из следующих основных разделов:

- социальная стратегия развития города;
- экономическая стратегия;
- финансовая стратегия;
- инвестиционная стратегия;

– градостроительная стратегия;

– стратегия развития коммунального хозяйства;

- политико-правовая стратегия;
- экологическая стратегия.

Можно сделать вывод, что стратегическое планирование становится необходимым инструментом управления органов местного самоуправления, а составление муниципальных стратегических программ развития — одним из значимых разделов мезоэкономики, позволяющим минимизировать риски.

**А. Ф. ШУПЛЕЦОВ**

*доктор экономических наук*

**Ю. П. ЯНКОВ**

*кандидат экономических наук*

## ЕСТЕСТВЕННЫЕ МОНОПОЛИИ КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Относительная стабилизация макроэкономической ситуации в России обуславливает постановку и решение новых задач, связанных с усилением позитивных тенденций в динамике развития отечественной экономики. Между тем глобализация хозяйственных отношений в мировом экономическом пространстве ставит свои барьеры на пути повышения эффективности национальной экономической системы. Например, ближайшее вступление России во Всемирную торговую организацию предполагает выравнивание внутрироссийских цен (тарифов) на базовые экономические продукты, такие как электроэнергия, газ, нефть, грузовая транспортная услуга и пр., с мировыми. Прежде всего это продукты, производимые отраслями естественных монополий.

В такой ситуации проявляются внутренние противоречия в реализации государственной макроэкономической политики. С одной стороны, федеральный центр пытается помочь отечественному производителю путем облегчения его доступа на мировые рынки, с другой — фактически блокирует возможность динамичного развития отраслей, работающих не только на внутренний, но и на внешний рынок.

Дело в том, что стоимость базовых для экономики продуктов, таких как электроэнергия и грузовая транспортная услуга, изначально определяет величину затрат в себестоимости промышленного предприятия, обуславливая тесную взаимосвязь между уровнем конкурентоспособности отечественных производителей и размером тарифов на продукцию (услуги) инфраструктурных отраслей естественных монополий. Если сегодня экспортно ориентированные отрасли имеют преимущество перед зарубежными конкурентами за счет более дешевых (в абсолютном измерении) энергетических ресурсов и грузовой транспортной услуги, то при выравнивании цен (тарифов) на продукцию (услуги) отраслей естественных монополий с мировым уровнем российские производители окажутся неспособными конкурировать с зарубежными компаниями по следующим основным причинам:

1. Эффективность технологических процессов у российских производителей значительно ниже, чем у большинства зарубежных конкурентов, следовательно, затраты на единицу продукции, рассчитанные в натуральном выражении, в России существенно больше, чем в развитых странах.