

*Эфендиева Д.С.,
Ст. преподаватель кафедры «ГиМУ»,
Дагестанский Государственный Университет,
Россия, город Махачкала.*

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

***Аннотация:** В статье рассматривается зарубежный опыт при управлении развитием муниципальных образований. Автором раскрывается роль и значение стратегического управления в социально-экономическом развитии муниципального образования. Успешный опыт зарубежных стран может послужить ориентиром для оптимизации процесса стратегического планирования в Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** зарубежный опыт, стратегическое планирование, стратегическое развитие, муниципальное образование.*

***Abstract:** The article covers the meaning of foreign experience in managing the development of municipalities. The author discloses the role and importance of strategic management in social and economic development of municipalities. The successful experience of foreign countries could serve as a guide to optimize the strategic planning in Russian Federation.*

***Key-words:** foreign experience, strategic planning, strategic development, municipality.*

Страны Западной Европы и США впервые продемонстрировали широкое использование инструментов планирования при управлении развитием муниципальных образований в середине XX в., которые оказались вполне совместимы с принципами свободного рынка и конкуренции.

На рубеже 50-х - 60-х годов прошлого столетия наблюдался настоящий всплеск внедрения долгосрочного планирования и прогнозирования в

управление. Конечно, в первую очередь речь идет о планировании в масштабах всего государства или отдельных регионов (т.е. национального и регионального планирования). Основу данного планирования составляли в первую очередь наработки теоретиков и практиков управления из коммерческих структур. Использование данных методов позволяло предотвращать ухудшение условий проживания горожан, а также решать сложные социально-экономические и экологические проблемы городов. Непосредственно к стратегическому управлению развитые страны перешли только в 1990-е гг. Как утверждает американский ученый Дж. Брайсон, до начала 1980-х годов стратегическое планирование в общественном секторе применялось преимущественно в военных организациях и в практике государственного крупномасштабного планирования.

Многие авторы придерживаются мнения, с другой стороны, произошло это в связи с тем, что в условиях глобализации и глобальной конкуренции большую роль стали играть характеристики каждой конкретной территории.

Во многих развитых стран ответственность за местную экономическую политику была возложена на уровень местного самоуправления. Это вызвано тем, что начавшийся процесс деиндустриализации экономики привел к таким проблемам в городах (изменение структуры занятости, рост числа мелких и средних фирм и их доли в экономике городов), которые невозможно было решить с имеющимися инструментами макроэкономического планирования. С другой стороны, факторами миграции капитала стали преимущества местных потенциальных человеческих и природных ресурсов, сравнительные преимущества отдельных территорий.

В тот момент и возникла потребность в новом, научно обоснованном методе управления социально-экономическим развитием на уровне местного самоуправления. Именно так в практику начало внедряться стратегическое планирование, которое до того использовалось только в бизнес-сфере. Тем не

менее, различия между корпоративным и муниципальным стратегическим управлением все-таки имеются.

Во многих городах европейских стран и США усилился интерес к стратегическому планированию как к средству объединения усилий частного и общественного секторов в достижении целей развития города и решения его проблем. Многие города разработали свои стратегии развития, которые отразили перспективы развития муниципалитета и направления деятельности органов муниципальной власти.

В странах Запада инициатива разработки стратегических документов местного развития исходит в первую очередь от институтов гражданского общества. Это позволяет осуществлять надзор за деятельностью местных органов власти.

Законодательная система в Италии, которая регулирует права на землю, всегда являлась одной из самых амбициозных в сфере планирования. Ею охвачены все, от масштаба городов (региональные и провинциальные планы) на муниципальном уровне, с его планами по регулированию землепользования (PRG) и заканчивается национальными правилами зонирования, определениями планов и архитектурными ограничениями (варианты плана, подробные планы, исполнительные планы и т. д.). Усилия муниципального законодательного органа также направлены на управление территорией и, в частности, на управление городским хозяйством¹.

В 1990-х гг. в Италии зародилась тенденция, подобно другим городам Европы, к использованию принципов инкрементализма и прагматизма на двух фронтах: в сфере городских институциональных реформ, и в сфере практики планирования и градостроительства. Использование новых принципов территориального планирования относится к осуществлению институциональных реформ, формируя функциональное межмуниципальное

¹ Pinson G., Santangelo M. La planification strategique: vecteur ou substitut a l'integration metropolitaine? un detour par l'Italie // Gouverner les métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents / Ed. Collin, Jean-Pierre ; Robertson, Mélanie, 2007. P. 125

сотрудничество, основанное на признании городов взаимозависимости в определенных областях общественной деятельности (транспорт, отходы, вода и т. Д.), который постепенно становится приоритетом как в области коммуникации и взаимодействия, так и в области сотрудничества и даже институциональной интеграции посредством более амбициозных решений по созданию специальных учреждений в городах².

Идея о том, что мэры муниципалитетов постепенно обнаруживают преимущества межмуниципального сотрудничества, нашла применение в некоторых стратегических планах, и, следовательно, в будущем возможно, что на территории итальянских муниципалитетов будут внедрены принципы взаимодействия и сотрудничества.

Следует отметить, что итальянские специалисты в области проектирования и планирования пришли к выводу, что если стратегическое планирование было менее подвержено политическому влиянию, а к стратегическим планам не были предъявлены строгие технические требования, то стратегическое планирование стало бы эффективным инструментом для государственной власти в управлении городскими преобразованиями, которые позволили бы заинтересовать местных производителей в планировании стратегического развития территорий³. Реальные изменения законодательной базы на уровне государства и региона, которые утверждают новые практические пути формирования генеральных планов и были приняты в период с 1980 по 2000 г., нашли свое отражение в стратегическом развитии таких городов, как Флоренция, Болонья и Турин. К особенностям стратегического планирования развития муниципалитетов в Италии можно отнести:

1. Отказ от «каскадного» стратегического планирования. До 2000 г. муниципальные образования на территории Италии обязаны были учитывать

² Маковкина С.А. Ручкин А.В. Стратегическое планирование развития муниципальных образований: опыт зарубежных стран // Управленческое консультирование. – 2017г. - №8 - С.90.

³ Balducci A. Le nuove politiche della governance urbana // In Territorio. 2000. № 13. P. 13.

все стратегические планы и программы, принятые органами государственной власти. Аналогичная ситуация характерна сейчас и для России. Между тем, опыт формирования программы «Турин Интернациональный 2» показал, что в этом случае не учитывается специфика каждого муниципального образования и возможности отдельных территорий. Имея достаточный уровень финансовой независимости, итальянские коммуны смогли сами сформировать планы развития, инструментальные и генеральные планы, сфокусировавшись на экономически активных акторах и историко-этнической специфике муниципалитетов, что, по мнению зарубежных специалистов, дало новый импульс развитию и, как следствие, формированию полюсов роста.

2. Отказ в построении перспектив развития для разработки более конкретной политики на основе разработанных оперативных и инструментальных планов, которые предусматривают различные сценарии развития и возможность перехода от одного сценария к другому и от одного инструмента к другому в зависимости от влияния внешней среды в экономике и институтов госвласти.

3. Обязательный учет и понимание того, что динамичная городская интеграция может быть осуществлена лишь при использовании опыта перспективного развития. Исходя из этой идеи, стратегическое планирование и связанные с ним формы планирования или территориального развития в перспективе являются векторами эффективной городской интеграции.

4. Повсеместное привлечение населения к формированию, реализации и коррекции стратегических планов муниципальных образований. Только если стратегическое планирование для будет открытым, стратегический план станет инструментом восстановления общественного контроля городских преобразований и подготовки «строительства» городских учреждений, что поспособствует большей интеграции⁴.

⁴ Godet M. Scerari e gestione strategica (Prospective et planification stratégique) / Edizione italiana a cura di Antonio Mortelli ; Prefazione all'edizione inglese di H. Igor Ansoff. IPSOAS Scuola d'Impresa, 1990. P.37

5. Изменение акцента в стратегическом планировании развития муниципалитетов от нормативной и принудительной власти, выражаемой политическими решениями, к власти экспертов.

Интересно будет проследить опыт такой страны, как Федеративная Республика Германия, потому что Германия и Россия во многом похожи по политическому и территориальному устройству.

Стратегическое планирование в Германии обосновывает и подготавливает предписания по рациональному использованию территорий путем разработки концепций рационального развития, которые являются результатом политического консенсуса. Данное планирование подчинено целям общественного развития, поддерживает экономическое процветание общества. Территориальное планирование в Германии имеет 4 уровня:

1. Федеральный уровень, на котором на основании Федерального закона «О территориальном планировании» устанавливаются рамочные условия пространственного развития всей территории ФРГ. Ответственность при этом несет конкретное министерство - Федеральное министерство территориальной организации и строительства;

2. Уровень федеральных земель, на котором в рамках Земельного закона «О планировании» разрабатывается земельная программа территориальной организации, в которой закрепляются основные положения пространственной организации и развития федеральной земли;

3. Региональный уровень (промежуточный между земельным и муниципальным). На данном уровне происходит конкретизация главных целей, сформулированных на уровне федеральных земель. В то же время на данном уровне происходит координация плановых решений, принятых отдельными общинами, происходит приведение этих решений в соответствие с земельным планированием. На данном уровне планирование осуществляется с помощью региональных плановых союзов, в рамках которых формируются сбалансированные хозяйственные и общественные связи;

4. Низшим уровнем в системе планирования в Германии является местный, который находится в компетенции органов местного самоуправления⁵.

При этом в местном планировании различаются планирование развития муниципального образования и перспективное развитие градостроительства. Задачей муниципального управления является комплексное планирование непосредственно общины. План развития муниципального образования устанавливает рамки полномочий при реализации мероприятий, а органы местного самоуправления обеспечивают координацию в соответствии с поставленными задачами.

Важным является то, что опыт территориального стратегического планирования городов Германии с учетом международных требований позволяет сформулировать главные правила стратегического планирования городов:

1. Следует четко понимать и прописывать, кто является адресатом стратегии: политики, администрация, другие инстанции, а также обязательства согласно стратегии;

2. Глубокий и постоянный анализ сильных и слабых сторон территории является непреложным требованием для обоснованного стратегического планирования;

3. Стратегическое управление должно сопровождаться коммуникативной стратегией, направленной на достижение общественного согласия всех заинтересованных структур за счет консенсуса и широкой информированности. Искать данный консенсус следует на как можно более ранних этапах, поскольку шансы на успех во многом зависят от подключения основных действующих лиц, инстанций и общественности.

⁵ Храбров Е.А. Зарубежный опыт стратегического планирования развития отдельных территорий // Актуальные вопросы современной науки.- 2010. -№16..

Достаточно многое можно почерпнуть и из опыта скандинавских стран (Норвегии, Швеции, Финляндии), чтобы потом использовать данный опыт при стратегическом планировании в схожих по условиям Северо-западных регионах России.

Так, финнами разработана т.н. «стратегия (система) трипартизма». Она позволяет добиться оптимальных параметров взаимодействия трех основных субъектов, которые занимаются стратегическим планированием: органов местного самоуправления, научных организаций и бизнеса. В общем виде данную стратегию можно представить в виде следующей последовательности:

1. Мобилизация целевых общественных групп и ресурсов для решения комплексных проблем территории;
2. Организация процесса планирования (разработка стратегических планов, проектов и программ, сформированных по итогам консенсуса групп интересов);
3. Реализация планов, программ и проектов;
4. Оценка результатов стратегического планирования и выявление новых проблем (с подключением общественного мониторинга)⁶.

Таким образом, в мире накопился уже достаточно большой опыт стратегического планирования развитием не только государства в целом и его регионов, но и конкретных муниципальных образований, городов.

Основными аспектами, которые можно взять на более детальное изучение и внедрение в России являются: профессионализация деятельности по стратегическому планированию, делегирование большого количества вопросов по планированию в муниципалитеты, обеспечение обратной связи и мониторинга целей и направлений реализации проектов, преемственность стратегических документов⁷. Несомненно, что успешный опыт зарубежных

⁶ Перегудов С.П. Трипартистские институты на Западе и в России: проблемы обновления // ПОЛИС/ - 2007. - № 3. - с. 78-90. .

⁷ Шибиченко Г.И. Зарубежный опыт стратегического планирования развития муниципального образования// ГМУ в XXI веке: теория, методология и практика. -2014.-№14.-. С.77

стран может послужить ориентиром для оптимизации процесса стратегического планирования в Российской Федерации.

Библиографический список:

1. Pinson G., Santangelo M. La planification strategique: vecteur ou substitut a l'integration metropolitaine? un detour par l'Italie // Gouverner les métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents / Ed. Collin, Jean-Pierre ; Robertson, Mélanie, 2007. P. 125
2. Маковкина С.А. Ручкин А.В. Стратегическое планирование развития муниципальных образований: опыт зарубежных стран//Управленческое консультирование.- 2017г. - №8 - С.90.
3. Balducci A. Le nuove politiche della governance urbana// In Territorio. 2000. № 13. P. 13.
4. Godet M. Scerari e gestione strategica (Prospective et planification stratégique) / Edizione italiana a cura di Antonio Mortelli ; Prefazione all'edizione inglese di H. Igor Ansoff. IPSOAS Scuola d'Impresa, 1990. P.37
5. Храбров Е.А. Зарубежный опыт стратегического планирования развития отдельных территорий // Актуальные вопросы современной науки. - 2010. -№16.
6. Перегудов С.П. Трипартистские институты на Западе и в России: проблемы обновления // ПОЛИС. - 2007. -№ 3.- с.78-90.
7. Шибиченко Г.И. Зарубежный опыт стратегического планирования развития муниципального образования// ГМУ в XXI веке: теория, методология и практика. -2014.- №14. - С.77