ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ЗА РУБЕЖОМ

FEATURES OF THE FORMATION OF THE MUNICIPAL STRATEGY ABROAD

УДК 332.145

Ахунов Рустем Ринатович, доктор экономических наук, профессор, научный руководитель.

Мавлютова Ирина Альбертовна, магистрантка, ФГБОУ ВО «БашГУ»

Ahunov R.R. mavlyutova.ira@yandex.ru

Mavlutina I.A. mavlyutova.ira@yandex.ru

Аннотация

В статье рассмотрен опыт разработки стратегии социально-экономического развития некоторых муниципальных образований отдельных зарубежных стран (Мексика, Германия, Великобритания, Канада). Выявлены основные подходы и причины формирования стратегии муниципального образования. Кроме того, установлены сходства и различия между зарубежным и отечественным опытом разработки муниципальной стратегии. Подведен итог о возможности применении зарубежных подходов к разработке муниципальной стратегии в Российской Федерации.

Annotation

The article describes the experience of developing a strategy for the socio-economic development of certain municipalities of certain foreign countries (Mexico, Germany, Great Britain, Canada). Identified the main approaches and reasons for the formation of the strategy of the municipality. In addition, the similarities and differences between foreign and domestic experience in developing a municipal

strategy have been established. Summed up the possibility of applying foreign approaches to the development of municipal strategy in the Russian Federation.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальное образование, сельское население, Программа Регионализации.

Key words: strategic planning, municipality, rural population, Regionalization Program.

В условиях нестабильности развития мировой и национальной рыночной конъюнктуры одно из важных мест в системе инструментов управления, в том числе, муниципальным развитием, занимает стратегическое планирование.

Стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований [1].

Разработка стратегии социально-экономическим развитием региона и муниципального образования как механизм реализации региональной политики только получает свое распространение, и потому требует к себе особенного внимания как с точки зрения изучения теоретических основ, так и наработки практического опыта применения.

В этой связи Российская Федерация, как государство, располагающее значительной территорией, нуждается в грамотной постановке процесса разработки стратегии социально-экономического развития отдельных ее районов, в частности муниципальных образований. При этом одним из способов достижения данной цели может стать изучение зарубежного опыта реализации муниципальных стратегий с последующим его заимствованием на территории Российской Федерации.

Каким же образом устроено стратегическое планирование в масштабе в муниципальных образованиях за рубежом? Рассмотрим на примере городов отдельных стран.

Опыт Энсенады (Мексика). Энсенада является крупнейшим муниципалитетом в Мексике, площадь которого равна площади страны Коста-

Рики. Его экономика включает в себя ряд отраслей обрабатывающей промышленности и сферы услуг, и имеет значительный запас ресурсов. В то время как в городе Энсенаде проживает более 60% общей численности населения, муниципалитет также становится центром притяжения сельских территорий с численностью населения менее 100 человек. Разрозненность сельского сообщества поставило перед муниципальным правительством серьезную проблему с точки зрения его способности обеспечения высокого уровня жизни населения: как муниципальные органы власти Энсенады могут удовлетворить потребности сельских жителей, находящихся за пределами центра города?

Чтобы уменьшить экономическую, социальную, культурную и иную дифференциацию между городскими и сельскими жителями в муниципалитете, правительство разработало муниципальную стратегию регионального развития, также известную как Программа регионализации. Данный документ определяет районы в пределах муниципалитета, характеризующиеся местной культурной самобытностью или доминирующей отраслью (отраслью специализации), а также закрепляет процесс активного участия каждого сообщества в развитии своей территории.

Кроме того, муниципальными властями определены четыре новых региона: Вино, Охос-Негрос-Валле-де-ла-Тринидад, Сан-Квинтин и Сур, каждый из которых содержит от 14 до 23 так называемых субрегионов, находящихся на территории Энсенады. Каждый регион принимает две или более делегаций от центрального муниципального правительства, которые поддерживают связь с администрацией города Энсенады.

Вместе с тем, решение вопросов распределения ресурсов остается в ведении региональных филиалов. Путем передачи полномочий, в том числе, по осуществлению контроля по выполнению указанных задач лидеры Энсенады поощряли более целенаправленные инвестиции в различные проекты и эффективное и децентрализованное распределение государственных средств.

Программа регионализации также обеспечивает возможность участия граждан в организации и развитии своих общин, а также привлечения органами местного самоуправления существующих технических и социальных ресурсов в рамках целевого инвестирования в общественную безопасность, социального развития и в целом повышения уровня благосостояния населения городов.

Этот проект получил помощь от Муниципального комитета по планированию и развитию (так называемый COPLADEM), который поощряет регионализацию государственного финансирования развития. COPLADEM внесла свой вклад в разработку и реализацию правовых и административных реформ, необходимых для создания новых региональных отделений.

Используя возможности, предоставляемые федеральным центром, Энсенада смогла ввести подотчетность в процесс реализации своих административных реформ.

COPLADEM также поощряет участие граждан в институционализации новых административных структур. Реформаторы содействуют социальному обмену среди жителей вновь образованных регионов, чтобы стимулировать сотрудничество между деревнями и общие цели развития [4].

Опыт Северной Рейн-Вестфалии (Германии). Когда Генеральная Ассамблея Организации объединенных наций утвердила Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в Нью-Йорке в сентябре 2015 года, международное сообщество впервые приняло универсально обоснованный набор целей для жизнеспособного будущего – так называемые цели в области устойчивого развития (далее – ЦУР).

Семнадцать ЦУР образуют единую систему координат для всех стран – впервые, включая Север и Юг. ЦУР, представленные на рисунке 1, также являются ориентиром для социально-экономического развития в Германии на федеральном, региональном и местном уровнях.



Рисунок 1 - 17 целей в области устойчивого развития Повестки дня на период до 2030 года*

*Выполнено по [3]

Они также послужили основой для обновления Национальной стратегии устойчивого развития Германии в 2016 году и сыграли ключевую роль в Региональной стратегии устойчивого развития федерального государства Северный Рейн-Вестфалия (далее – СРВ).

Компания «Engagement Global» совместно со своим обслуживающим агентством «Сообщества в одном мире» реализует проект «Муниципалитеты в СРВ для глобальной устойчивости» в сотрудничестве с Рабочей группой Северного Рейна-Вестфалии по Повестке дня на XXI век, в тесной кооперации с Государственной канцелярией, Министерством окружающей среды, сельского хозяйства, охраны природы и защиты прав потребителей Северной Рейн-Вестфалии.

В рамках проекта «Муниципалитеты в СРВ для глобальной устойчивости» в контексте Повестки дня на период до 2030 года муниципалитеты в СРВ разрабатывают местные стратегии устойчивости. Это делает их первыми муниципалитетами, которые «ломают» ЦУР на местном уровне путем разработки комплексной стратегии муниципального развития с конкретными целями.

При этом указанный проект придает большое значение широкому участию граждан в стратегическом процессе, что, как можно заметить, становится общим принципом с процессом разработки муниципальной стратегии в Мексике, рассмотренным выше. Предполагается привлечь как можно больше местных групп к разработке стратегии и объединить различные виды деятельности и инициативы. Местная стратегия устойчивого развития разработана в тесной

консультации с заинтересованными сторонами из области управления, политики, гражданского общества, научных кругов и частного сектора. Это способствует дополнительному взаимодействию и помогает установить новые многосторонние партнерства на локальном уровне.

Опыт Лондона (Великобритания). Лондон как единица сложного административно-территориального деления Великобритании также имеет стратегический план социально-экономического развития на срок 2019-2023 гг.

В отличие от стратегий муниципальных образований Российской Федерации, стратегический план Лондона не утверждает ожидаемые количественные показатели реализации, определяя видение в результате развития города в рамках глобальных приоритетов развития:

1) укрепление общества;

2) создание устойчивого города;

3) рост экономики;

4) создание безопасного Лондона для женщин и девушек;

5) лидерство в государственной службе.

Бывший мэр Лондона Эд Холдер во вступительном слове к стратегическому плану обозначил: «Эти приоритеты являются отражением того, что мы услышали от нашего сообщества - чем вы поделились с нами на пороге, на собраниях прихода, на открытых площадках, через фокус-группы, в Интернете и через ваши многочисленные заметки» [2].

Так, Лондон становится в один ряд со многими другими муниципальными образованиями, которые, разрабатывая стратегический документ, опираются на сформированное общественное мнение представителей различных сообществ.

Опыт Оттавы (Канады).

Процесс стратегического планирования в Оттаве состоит из четырех этапов.

1. План:

1) определение видения, приоритетов и целей развития;

2) определение стратегических инициатив и потребностей в ресурсах;

3) разработка планов эффективности для измерения результатов;

4) сбор публичных делегаций для получения информации о стратегических приоритетах.

2. Реализация:

1) осуществление стратегических инициатив (ключевых программ и услуг), которые позволят достичь приоритетов, определенных на первом этапе;

2) обеспечение соответствия планов сроку приоритетов;

3) принятие решения относительно выделения ресурсов для достижения приоритетов.

3. Мониторинг и отчетность:

1) сбор результатов деятельности и сравнение с контрольными показателями и целями;

2) формирование и предоставление отчетов для информирования об успехах и определения возможностей для улучшения;

3) проведение регулярных обзоров стратегий для оценки результатов и внесения корректировок при необходимости;

4) анализ и сообщение результатов.

4. Оценка и адаптация:

1) оценка, остаются ли в силе допущения, лежащие в основе городского стратегического плана;

2) адаптация к возникающим проблемам и возможностям;

3) рассмотрение приоритетов в среднесрочной перспективе и при необходимости обновление стратегического плана города [5].

Говоря о зарубежном подходе к стратегическому планированию на локальном уровне, не представляется возможным не упомянуть об организации VNG International, выступающей экспертом в укреплении местного самоуправления в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. В рамках деятельности этой организации разработан практический инструментарий, содержащий основные положения формирования муниципальной стратегии.

Указанный документ, в том числе, определяет значительную роль, которую играет стратегия муниципального образования, а также необходимость проведения SWOT-анализа (определение сильных и слабых сторон объекта анализа – социально-экономического развития муниципального образования, возможности и угрозы), являющегося фундаментальным шагом в разработке плана муниципального развития, а также анализа социально-экономического развития территории за прошедший период.

Это довольно отчетливо напоминает принцип разработки стратегии как региона, так и муниципального образования, в Российской Федерации, в которой обязательным элементом становится выявление сильных и слабых сторон, возможностей и угроз социально-экономического развития, т.е. проведение SWOT-анализа.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что решение формирования муниципальных стратегий принимается ввиду различных причин: в Мексике это стало решением проблемы неравенства между развитием городских и сельских территорий; в Германии – в целях адаптации ЦУР области устойчивого развития, принятых на международном уровне, в масштабе муниципального образования и т.д. При этом каждая из них ориентирована на улучшение уровня жизни населения путем экономического роста, совершенствования механизма управления муниципальным образованием, повышения качества окружающей среды и прочих факторов, влияющих на повышение благосостояния каждого гражданина.

Вместе с тем, стратегии муниципальных образований зарубежных стран имеют свои индивидуальные особенности (наличие отдельного законодательного органа, осуществляющего и координирующего стратегическое планирование; привлечение стейкхолдеров – различных представителей бизнес-сообщества, научных кругов или только населения к разработке стратегий социально-экономического развития территории; структура, содержание, а также последовательность разработки стратегии и пр.).

В целях совершенствования механизма стратегического планирования в масштабе муниципального образования возможно заимствование зарубежного опыта в части привлечения представителей различных сообществ (бизнес, домашнее хозяйство, главы местного самоуправления, профсоюзы и пр.) к формированию стратегии, в том числе квалифицированных футурологов, создания ответственного органа либо независимой организации с привлечением квалифицированных специалистов, учитывающих особенности развития определенного муниципального образования.

Использованные источники:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.
2. Официальный сайт Лондона. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.london.ca/Pages/default.aspx (дата обращения 20.12.2020).
3. Официальный сайт немецкой некоммерческой организации с ограниченной ответственностью Engagement Global [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.engagement-global.de/homepage.html (дата обращения 21.12.2020).
4. Форум для инноваций в государственном секторе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.innovations.harvard.edu/municipal-strategy-regional-development (дата обращения 21.12.2020).
5. Официальный сайт Федерации канадских муниципалитетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://fcm.ca/en/focus-areas (дата обращения 21.12.2020).

Sources used:

1. Federal Law No. 172-FZ of 28.06.2014 (as amended on 31.12.2017) "On Strategic Planning in the Russian Federation ""Collection of Legislation of the Russian Federation", 30.06.2014, No. 26 (Part I), Article 3378.

2. Official website of London. [Electronic resource]. - Access mode: https://www.london.ca/Pages/default.aspx (accessed 20.12.2020).
3. Official website of the German non-profit limited liability organization Engagement Global [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.engagement-global.de/homepage.html (accessed 21.12.2020).
4. Forum for innovations in the public sector [Electronic resource]. - Access mode: https://www.innovations.harvard.edu/municipal-strategy-regional-development (accessed 21.12.2020).
5. Official website of the Federation of Canadian Municipalities [Electronic resource]. – Mode of access: https://fcm.ca/en/focus-areas (accessed 21.12.2020).