

УДК 332.122

ББК 65.23

С 83

Стратегическое развитие муниципальных образований: федеральный проект в Псковской области / Под ред. д-ра экон. наук, проф. В. Е. Рохчина. – Псков, 2002. – 308 с.

Рецензент: директор Института ЕВРОГРАД, д-р экон. наук Б. М. Гринчель

В коллективной монографии представлены результаты работ по федеральному проекту “Научно-методическое и консультационное обеспечение разработки концепций комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в Псковской области”, осуществленному в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. В ней нашли отражение исследования и рекомендации по решению актуальных проблем стратегического муниципального планирования в России, вопросы федеральной поддержки развития муниципальных образований.

ISBN 5-94542-018-2

ББК 65.23

- © Администрация Псковской области, 2002
- © Федеральное государственное научное учреждение “Российский научный центр государственного и муниципального управления”, Северо-Западный филиал, 2002
- © Институт проблем региональной экономики РАН, 2002

АДМИНИСТРАЦИЯ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
“РОССИЙСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР
ГОСУДАРСТВЕННОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ”
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ФИЛИАЛ

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ В ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Под ред. д-ра экон. наук, проф. *В. Е. Рохчина*

Псков
2002

ПРЕДИСЛОВИЕ

Экономические преобразования, осуществляемые в России, объективно требуют усиления внимания к территориальному аспекту управления, в том числе, конечно, его важнейшей функции – планированию. В последние годы предпринимаются серьезные усилия по использованию стратегического территориального планирования как специального управленческого ресурса, позволяющего обосновать такие цели и механизмы их достижения, реализация которых позволяет обеспечить устойчивое комплексное социально-экономическое развитие территорий в долгосрочной перспективе, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Для отработки вопросов стратегического планирования на муниципальном уровне в 2000 году по инициативе Министерства по делам Федерации, национальной и муниципальной политики РФ и Администрации Псковской области был реализован Федеральный проект “Научно-методическое и консультационное обеспечение разработки концепций комплексного социально-экономического развития в Псковской области”. Это единственный проект в России, когда по единой методике одновременно при организационной и консалтинговой поддержке осуществлялась разработка всех концепций стратегического развития муниципальных образований области.

Хотелось бы, чтобы эта монография, обобщающая опыт реализации Федерального проекта, стала настольной книгой руководителей администраций региональных образований и регионов, местных политиков. Таким образом, будет достигнут эффект от передачи накопленного в рамках реализации Федерального проекта опыта стратегического муниципального планирования. В то же время она должна способствовать изменению менталитета руководителей административно-территориальных образований разного ранга, содействовать становлению системы стратегического территориального планирования в России, соответствующей сложившимся политико-экономическим условиям.

Первый заместитель Министра
по делам Федерации, национальной и
миграционной политики

В. А. Кирпичников

Введение

В декабре 2000 г. официально завершился Федеральный проект “Научно-методическое и консультационное обеспечение разработки концепций комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в Псковской области”, осуществленный в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Проект был инициирован Министерством по делам Федерации, национальной и миграционной политики и Администрацией Псковской области для отработки вопросов стратегического территориального планирования на муниципальном уровне. В рамках проекта было осуществлено пилотное внедрение “Методических рекомендаций по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования” (М.: РИЦ “Муниципальная власть”, 2000. – 487 с.), изданных по заказу Минрегиона России.

Работы проводились Северо-Западным филиалом Российского научного центра местного самоуправления (Санкт-Петербург)¹, действующим на базе Лаборатории регионального и муниципального управления Института проблем региональной экономики РАН, совместно с Администрацией Псковской области при непосредственном участии всех муниципальных образований области.

Участниками проекта было принято решение по завершении его подготовить итоговую монографию, в которой изложить основные результаты проведенных исследований, выводы и рекомендации.

Представляемую вниманию читателя книгу можно, по нашему мнению, с полным правом рассматривать не как сборник отдельных статей, а именно как монографию, посвященную комплексному рассмотрению актуальной для России проблемы стратегического муниципального планирования.

Монография имеет четкую внутреннюю структуру и состоит из трех частей. В первой части представлены основные результаты проекта, предложения по их эффективному использованию. Здесь же на примере конкретных муниципальных образований Псковской области проиллюстрированы инновационные технологии решения проблем стратегического территориального планирования, а также раскрыты основные направ-

¹ С 1 июля 2001 г. переименован в Российский научный центр государственного и муниципального управления (РНЦ ГМУ).

ления деятельности Администрации области по поддержке работ в сфере стратегического развития муниципальных образований.

Вторая часть монографии включает избранные аналитические материалы, подготовленные в рамках реализации Федерального проекта. Здесь представлены данные, обобщающие опыт стратегического муниципального планирования в современной России; результаты исследований в области создания методики стратегического планирования развития муниципальных образований, научных основ анализа и оценки качества концепций стратегического развития муниципальных образований; приоритетные направления научных исследований по обеспечению стратегического муниципального планирования.

Значительная часть материалов посвящена исследованию одной из ключевых и относительно мало исследованных проблем стратегического территориального планирования, связанной с обоснованием стратегического выбора муниципального образования и формированием механизма его реализации.

В третьей части монографии рассматриваются результаты работ по федеральной поддержке развития местного самоуправления, обосновываются новые приоритеты государственной поддержки развития муниципальных образований.

Книга написана авторским коллективом в следующем составе: канд. экон. наук Н. Б. Багрова (5.3); канд. экон. наук Г. Н. Василевич (2.4); В. Е. Васильев (3); Э. Т. Галаган (2.3); О. В. Голубенко (3); Д. Д. Гуйдо (2.6); Т. С. Дутова (1.2); М. Н. Егорова (2.6); А. В. Жуков (2.4); канд. физ.-мат. наук А. Ф. Задонцев (3); канд. экон. наук К. Н. Знаменская (1.1–1.5; 4.1–4.2; 5.1; 5.3–5.5); канд. экон. наук С. А. Иванов (5.6); В. С. Иванова (2.6); Е. Н. Катаева (2.4); канд. экон. наук, засл. экономист РФ О. В. Колломийченко (4.1–4.2; 4.4); В. В. Коняхин (2.1); Н. И. Круглова (2.2); канд. экон. наук М. Ю. Махотаева (1.2); Н. П. Молохов (3); канд. техн. наук М. А. Николаев (1.2); Д. В. Подолянец (5.5); А. А. Рогов (2.2); д-р экон. наук, проф. В. Е. Рохчин (введение; 1.1–1.3; 1.5; 4.1–4.4; 5.1–5.4); Т. В. Савина (2.1); М. В. Свириденко (4.3); В. В. Сукманов (2.5; 4.4; 5.3–5.5); С. А. Тихомиров (5.1; 5.5); В. А. Хохлов (5.4); Д. К. Хритоненков (3); Н. Ю. Цветков (3); канд. полит. наук А. Н. Широков (6.1–6.3); канд. техн. наук С. Н. Юркова (6.1–6.3); канд. экон. наук Ю. В. Якишин (5.2).

Участники федерального проекта “Научно-методическое и консультационное обеспечение разработки концепций комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в Псковской области” и авторы данной книги выражают благодарность Админист-

рации Псковской области за финансовую поддержку проекта и данного издания, а также всем тем, кто оказал поддержку проекту на всех стадиях его реализации: первому заместителю Министра по делам Федерации и национальностей А. Г. Воронину и руководителю Департамента местного самоуправления Минфедерации РФ А. Н. Широкову; директору Российского научного центра государственного и муниципального управления С. Н. Юрковой; руководству Администрации Псковской области: губернатору Е. Э. Михайлову, вице-губернаторам В. Г. Капустянскому и Д. К. Хритоненкову, руководителям отдела по работе с территориями Н. Т. Молохову и Е. А. Бровкиной; главам и заместителям глав муниципальных образований области: Е. М. Галаган, Д. Д. Гуйдо, А. В. Жукову, Е. Н. Катаевой, В. В. Коняхину, А. А. Рогову, В. В. Сукманову.

Наша искренняя признательность научному консультанту Федерального проекта директору Института проблем региональной экономики РАН, д-ру геогр. наук, профессору, засл. деятелю науки РФ О. П. Литовке, участникам проблемного семинара “Стратегическое территориальное планирование” Института проблем региональной экономики РАН, в рамках которого обсуждались научные и прикладные результаты Федерального проекта, а также Е. А. Власовой, осуществившей компьютерную верстку настоящей монографии, Н. А. Козловой и Н. Н. Пруновой, обеспечивших информационную поддержку работ по проекту.

Авторы предполагают продолжить научную разработку комплекса проблем, связанных со стратегическим муниципальным планированием и поддержкой стратегического развития муниципальных образований, и будут благодарны за отзывы и пожелания, которые можно направлять по адресу:

198013, Санкт-Петербург, ул. Серпуховская, 38

Северо-Западный филиал РИЦ ГМУ.

факс (812) 317-86-08

E-mail: k-znam@peterlink.ru

научный центр государственного и муниципального управления, 2001. – 41 с.	
<i>Рохчин В.Е., Знаменская К.Н., Жилкин С.Ф.</i> Стратегический выбор, как основа перспективного развития города: научно-методический подход // <i>Материалы к научно-практическому семинару “Городской маркетинг как путь к инвестициям и современным проектам”</i> . Евроград. СПб., 1998.	
<i>Рохчин В.Е., Якишин Ю.В.</i> Стратегическое управление структурной перестройкой экономики в городах России. СПб.: ИРЭ РАН, 2001. – 194 с.	
<i>Садовский В.Н.</i> Основания общей теории систем. М.: Наука, 1974. – 280 с.	
<i>Самсин А.И.</i> Социально-философские проблемы исследования потребностей. М.: Высшая школа, 1987. – 157 с.	
<i>Смирнов В., Арцишевский Л.</i> К задействованию внебюджетных источников финансирования инвестиций // <i>Российский экономический журнал</i> . 1997. № 5-6.	
<i>Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации (на примере г. Тольятти Самарской области) / Под ред. В. Е. Рохчина, С. Ф. Жилкина.</i> СПб.: ИСЭП РАН, 1999. – 183 с.	
<i>Стратегическое территориальное планирование в России: анализ, проблемы предложения. Аналитический доклад / Под ред. проф. В. Е. Рохчина.</i> СПб.: РНЦ ГМУ. Сев.-Западный филиал; ИРЭ РАН, 2001. – 68 с.	
<i>Татаркин А.И., Львов Д.С., Куклин А.А. и др.</i> Моделирование устойчивого развития как условие повышения экономической безопасности. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета, 1999. – 276 с.	
<i>“Теневые” параметры реформируемой экономики // Российский экономический журнал.</i> 1996. № 8–9.	
<i>Уринсон Я.</i> О мерах по оживлению инвестиционного процесса в России / <i>Вопросы экономики.</i> 1997. № 1.	
<i>Хачатуров Т.С.</i> Советская экономика на современном этапе. М., 1975.	
<i>Шаронов А., Ильин И.</i> Формирование системы государственных минимальных стандартов // <i>Экономист.</i> 1999. № 1.	
<i>Широков А.Н., Чернова И.А., Юркова С.Н.</i> Местное самоуправление: проблемы и пути решения: вып. 2. / Под ред. С. Н. Юрковой. СПб.: Об-во “Знание” С.-Петербурга и Ленинградской области, 2000. – 312 с.	
<i>Ширяев В.</i> Новые инструменты управления бюджетным процессом в регионе // <i>Экономист.</i> 2001. № 6.	
<i>Perroux F.</i> L'Economie du XXe Siecle: Press Universitaires de Grenoble, 1991. – 814 p.	

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
Часть I. Основные результаты Федерального проекта “Научно-методическое и консультационное обеспечение разработки концепций комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в Псковской области”	8
Раздел 1. Итоговые результаты проекта и предложения по их эффективному использованию	8
1.1. Основные результаты работ по Федеральному проекту	8
1.2. Анализ и обобщение результатов разработки концепций социально-экономического развития муниципальными образованиями Псковской области	22
1.3. Проблемы процесса разработки стратегических документов	46
1.4. Организация работ по научно-методическому и консультационному обеспечению разработки концепций	52
1.5. Предложения по эффективному использованию результатов Федерального проекта	62
Раздел 2. Инновационные технологии в решении проблем стратегического территориального планирования: опыт муниципальных образований Псковской области	66
2.1. Интегральная оценка социально-экономической ситуации и реальные предпосылки развития Гдовского района	66
Интегральная оценка исходной ситуации для определения перспектив социально-экономического развития Гдовского района	67
2.2. Обоснование туристического комплекса в качестве полюса экономического роста Печорского района	81
2.3. Формирование стратегического выбора Себежского района с использованием аппарата факторного анализа	87
2.4. Оценка базового потенциала и экономическая стратегия перспективного развития Пушкиногорского района	97
2.5. О практике привлечения населения муниципального образования “Псковский район” к процессу стратегического планирования	112
2.6. Диверсификация экономики как основа стратегии развития Дедовичского района	115
Раздел 3. Основные направления деятельности Администрации Псковской области по поддержке стратегического развития муниципальных образований	122
Часть II. Избранные аналитические материалы Федерального проекта	136
Раздел 4. Стратегическое муниципальное планирование в России: состояние, методологические основы, задачи научного обеспечения	136
4.1. Обобщение современного опыта стратегического муниципального планирования	137
4.2. Методологические основы стратегического планирования муниципального образования	142
4.3. Научные основы анализа и оценки качества концепций стратегического развития муниципальных образований	154
4.4. Приоритетные направления научных исследований по обеспечению стратегического муниципального планирования	177
Раздел 5. Актуальные проблемы обоснования стратегического выбора муниципального образования и формирования механизма его реализации	190
5.1. Научно-методическая база обоснования стратегического выбора муниципального образования	190
5.2. Формирование структуры экономики муниципального образования, соответствующей его новому стратегическому выбору	197
5.3. Социально-финансовая корпорация как фактор повышения конкурентоспособности муниципального образования	206
5.4. Стратегическое финансовое планирование на основе муниципального баланса финансовых ресурсов	218
5.5. Механизм реализации стратегического выбора и местная инвестиционная политика	232
5.6. Социальное партнерство как фактор реализации стратегического выбора	240
Часть III. Федеральная поддержка развития муниципальных образований: результаты и перспективы	246
6.1. Проблемы становления местного самоуправления в России	246
6.2. Необходимость государственной поддержки местного самоуправления программными методами	251
6.3. Изменение приоритетов: от поддержки местного самоуправления к поддержке развития муниципальных образований	266
ПРИЛОЖЕНИЕ	281
ЛИТЕРАТУРА	302