

Игорь Рисин  
Олег Шахов

**Зарубежный опыт  
программно-целевого  
управления  
развитием местных  
сообществ**

**Игорь Ефимович Рисин  
Олег Федорович Шахов  
Зарубежный опыт  
программно-целевого  
управления развитием  
местных сообществ**

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=70365148](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=70365148)*

*SelfPub; 2024*

**Аннотация**

Для обоснования направлений и задач совершенствования организации программно-целевого управления социально-экономическим развитием муниципальных образований России целесообразно выявить продуктивные моменты, присущие современной зарубежной практике. Ее анализ позволяет зафиксировать ряд принципиально важных характеристик, в том числе, появившихся в последние годы.

# Содержание

# **Игорь Рисин, Олег Шахов**

## **Зарубежный опыт программно-целевого управления развитием местных сообществ**

*Проблемы региональной экономики: Вестник. –  
Вып.10. – Воронеж: ЦИРЭ. – 2006*

**Рисин И.Е., Шахов О.Ф.**

Для обоснования направлений и задач совершенствования организации программно-целевого управления социально-экономическим развитием муниципальных образований России целесообразно выявить продуктивные моменты, присущие современной зарубежной практике. Ее анализ позволяет зафиксировать ряд принципиально важных характеристик, в том числе, появившихся в последние годы.

1. Создание специализированных структур, реализующих функцию разработки целевых программ развития местных сообществ. Так, например, в США практически все органы исполнительной власти на уровне штатов и городов имеют специальные комиссии или агентства по экономическо-

му развитию, отвечающие за подготовку целевых программ, предусматривающих повышение качества жизни в поселениях и ставящих целью усиление конкурентных позиций каждого из них в экономической жизни.

В рамках программ реализуются конкретные проекты по стандартной схеме: выявление основных целей, выделение финансовых средств, формирование участников, рассмотрение стратегий воплощения проекта в жизнь, создание организационных структур и выбор лидеров для решения конкретных задач<sup>1</sup>.

Акцент на создание структур, концентрирующих высококвалифицированные кадры, непосредственно участвующие в обосновании программ и механизмов развития местных сообществ, заметен и во Франции. Так, например, коммуны образуют публично-правовые межкоммунальные объединения, одной из задач которых становится разработка проектов в сфере социально-экономического развития<sup>2</sup>.

Следует отметить, что в зарубежной практике отработан и иной вариант структурного обеспечения программно-целевого управления.

В Канаде действуют корпорации экономического развития, созданные вне муниципальных властей на принципах

---

<sup>1</sup> См.: Сунян В.Б. Американская экономика: новые реальности и приоритеты XXI века / В.Б.Сунян. – М.: «Анкил», 2001. – С.138.

<sup>2</sup> См.: Местное самоуправление во Франции / Посольство Франции в России. – М.: Сканрус. – С. 6–7.

частно-общественного партнерства.

Их основное финансирование осуществляется муниципалитетом и оно должно быть достаточным.

В то же время, для реализации программ развития местных сообществ они привлекают средства бизнеса<sup>3</sup>.

Одним из преимуществ таких корпораций является то, что их горизонтальная организационная структура (в противоположность иерархической) позволяет быстро принимать решения. Это также позволяет организации действовать в привычной для бизнеса деловой атмосфере, в рамках культуры, ориентированной на клиента.

Другим положительным аспектом модели частного-общественного партнерства является то, что она позволяет членам сообщества принимать участие и делиться знаниями и ресурсами с организацией.

Главное достоинство внешней модели, как отмечают специалисты, состоит в том, что она позволяет организовать более гибкое комплектование штатов и проводить более эффективную политику стимулирования персонала, чем это возможно в структуре муниципалитета<sup>4</sup>.

2. Разработка стратегических планов развития местных сообществ как необходимого компонента муниципального

---

<sup>3</sup> См.: Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2004. – С.52.

<sup>4</sup> Там же. – С.53.

управления.

Так, в США реализация концепции местной общины<sup>5</sup> связывается с обоснованием стратегических планов ее развития, включающих:

- оценку хозяйственной емкости и допустимой антропогенной нагрузки на природную среду территории, занимаемой местным сообществом;
- определение потребностей общины и доступности экономических, природных и человеческих ресурсов для их обеспечения;
- совершенствование системы местного самоуправления и внедрение в нее принципов устойчивого развития;
- вовлечение жителей общины в принятие решений по ключевым вопросам муниципального развития<sup>6</sup>.

Признание активной роли муниципальных властей в определении стратегических векторов развития местных сообществ характерно и для практики европейских стран и связано с децентрализацией процесса подготовки и принятия решений по социально-экономическому развитию территории.

---

<sup>5</sup> В число общин авторы концепции включают города, административные округа, поселения, сконцентрированные в пределах речных бассейнов, промышленных комплексов и др.

<sup>6</sup> См.: Переход к устойчивому развитию: глобальный. Региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: Изд-во КМК, 2002. – С. 91–92.

В Великобритании одним из ключевых принципов государственной политики является императив, согласно которому экономическое оживление лучше всего обеспечить посредством локального развития, нежели экзогенного перераспределения деятельности и ресурсов. Отсюда – необходимость приближения политики к местным центрам принятия решений<sup>7</sup>.

3. Развитие комплексного подхода в формировании программ и оценке их эффективности. В зарубежных странах разработчики делают заметный упор на проблемы развития инфраструктуры, землепользования и экологии. Собственно экономическая сторона регионального программирования опирается на понятийный аппарат «теоретической экономики благосостояния». В частности, экономический эффект реализации региональных программ оценивается приростом суммарной стоимости общественных и частных активов (не только недвижимости, но и рабочей силы) на территории действия программ.

Особое внимание при этом уделяется так называемым «внешним эффектам», таким, например, как экономия затрат коммерческого сектора в результате развития инфраструктуры. На следующем шаге экономический эффект от реализации региональных программ соизмеряется социальными и экологическими эффектами и потерями. Этой це-

---

<sup>7</sup> См.: Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: опыт для России. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – С. 19–20.



ли служат специальные методы: «оценка затрат и результатов» и сопоставление затрат с эффектами».

4. Применение нового подхода к организации территориального планирования, в основу которого положена технология, обеспечивающая интеграцию стратегий, разрабатываемых на каждом уровне (муниципалитет, провинция, центральное правительство). Этот подход («подход РОМ<sup>8</sup>») впервые апробированный в Голландии, становится все более популярным в странах Западной Европы.

Важная отличительная черта нового подхода – внедрение системы планирования по принципу «снизу-вверх» («bottom-up»). Несмотря на то, что территориальное планирование было инициировано центральным правительством, оно осуществляет лишь общую координацию и финансирование, в то время как реально управляют проектами региональные и муниципальные власти.

Полный цикл «подхода РОМ» состоит из трех основных фаз: начальной, фазы планирования и фазы осуществления проекта. На начальной – выявляются проблемы, а также намечаются пути их решения. Обязательное условие – согласие всех сторон на участие в решении проблемы. Предварительная фаза заканчивается подписанием соглашения, которое знаменует начало второй фазы – фазы планирования. План действий составляется с участием всех заинтересован-

---

<sup>8</sup> «РОМ» – голландская аббревиатура, означающая территориальное планирование на особых территориях.

ных сторон.

После одобрения плана стороны подписывают заключительное соглашение, которое наряду с другими соглашениями формирует пакет документов, направляемый на утверждение в парламент, ассамблею провинции, а также муниципалитет. В рассмотрении проекта принимают участие не только чиновники, но и представители различных целевых групп (промышленности, сельского хозяйства, транспорта и др.), а также общественности.

После окончательных согласований проект переходит в заключительную фазу реализации<sup>9</sup>.

Важная черта «подхода РОМ» – вовлечение в решение проблем всех заинтересованных сторон на основе диалога. Основная идея нового подхода – это то, что участвующие стороны достигают выгодных для себя решений на основе консенсуса<sup>10</sup>.

Идея диалога между всеми заинтересованными участниками муниципального развития находит поддержку и в других странах. Ее принципиальным требованием является вовлечение в процесс разработки программных документов участников, представляющих разные группы (бизнес, образование, здравоохранение и др.), чьи интересы связаны

---

<sup>9</sup> См.: Hoefsloot A.M., Berg L.M. Successful examples of participatory region planning at the meso-level. 131 p.

<sup>10</sup> См.: Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – Указ. работа. – С. 161–163.

с данным местным сообществом. Важно отметить, что речь об учете интересов не только внутренних групп, но и внешних организаций<sup>11</sup>.

По мнению известных канадских специалистов И. Брайсона и У. Роринга учет мнений широкого и разнообразного круга стейкхолдеров принципиально отличает стратегическое планирование от традиционного<sup>12</sup>.

4. Постановка новых задач и приоритетов в стратегическом развитии ресурсного потенциала территории. Так, применительно к предпринимательству, особый акцент делается на улучшение уровня его конкурентоспособности, прежде всего, в области передовых технологий, биотехнологии, информационных технологий и телекоммуникаций, поддержку его инновационной составляющей.

Следует обратить внимание на ключевые направления целевых программ содействия предпринимательству. В США, например, в их составе выделяются: создание и развитие интеллектуального капитала в вузах, формирование экономических кластеров и др.<sup>13</sup>.

Аналогичная практика заметна и в Европе. Так, напри-

---

<sup>11</sup> См.: Bryson I. Strategic planning for public and nonprofit organization. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995. – P 4.

<sup>12</sup> См.: Bryson I. and Roering W. Applying private sector planning in the public sector. Strategic planning: threats and opportunities for planners. Washington, DS: Planning Press (APA), 1988. – P. 15.

<sup>13</sup> См.: T.Rubel, S. Paladino. Nurturing Entrepreneurial Growth in States Economies. NGA, Wash., 2000.

мер, в Великобритании в качестве ключевого направления социально-экономического развития определено расширение форм взаимодействия бизнеса и высшего образования. Результатом реализации различных государственных программ является рост научных парков и агентств по передаче технологий.

При взаимодействии учреждений высшего образования с бизнесом обеспечивается ориентация первых на определенные кластеры. Большинство из них являются наукоемкими кластерами, в частности в таких отраслях знаний как биология, социология, фармацевтика, информационные и коммуникационные технологии, новые средства информации и телекоммуникации.

Из отраслей промышленности, на которые ориентируются учреждения образования особенно выделяются: электронная инженерия, аэрокосмическая промышленность, нефтегазовый сектор, автомобилестроение. Достаточно выражена ориентация на сельскохозяйственный сектор<sup>14</sup>.

Следует обратить внимание также на усиление внешнеэкономического аспекта в планировании территориального развития. В основе этого процесса – глобализация экономики. Стремление максимизировать ее выгоды и ограничить негативные последствия для территории привели к необходимости включения в программные документы раздела «международное сотрудничество».

---

<sup>14</sup> См.: Чарльз Д., Конвэй Ч. <http://www.ncl.ac/uk/curds>.

Так, например, в США в стратегиях и планах социально-экономического развития регионов и городов значимой задачей становится расширение экспорта<sup>15</sup>.

Заметим, что актуализация внешнеэкономического аспекта обусловила применение инструментария международного маркетинга при разработке программных документов территориального развития<sup>16</sup>.

5. Обновление состава индикаторов, используемых в планировании и мониторинге. Этот процесс связан, в первую очередь, с реализацией в зарубежных странах стратегий устойчивого развития, предусматривающих в том числе, сохранение высокого качества окружающей среды. Ввод такого компонента в целевую функцию стратегических планов сопряжен с изменением состава индикаторов.

Так, например, в США в совокупность показателей, применяемых в планировании и контроле и отражающих качество жизни населения, включены: квалификация в возрасте 19 лет; продолжительность здоровой жизни; дома, непригодные для жизни; выбросы парниковых газов; дни со средним и высоким уровнем загрязнения воздуха; реки хорошего и высокого качества; новые дома, построенные на освоенных землях; количество производимых и перера-

---

<sup>15</sup> См.: США: государство, человек, экономика (региональные аспекты). Под ред. Л.Ф. Лебедевой. – М.: Анкил, 2001. – С. 198.

<sup>16</sup> См.: Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта. – Указ. работа. – С. 80–85.

батываемых отходов<sup>17</sup>.

6. Актуализация инвариантного аспекта в содержании целевых программ территориального развития в странах, входящих в ЕС<sup>18</sup>. Так, например, в составе общих целей определены: содействие структурной перестройке и развитию остальных территорий; содействие развитию и перестройке депрессивных ареалов; борьба с долговременной безработицей и содействие включению молодежи в трудовую жизнь; содействие проведению реформ в аграрном секторе<sup>19</sup>.

Следует обратить внимание и на базовый состав направлений и мероприятий, связанных с поставленными целями. Так, например, в рамках первой из названных целей определены приоритетные направления, включающие мероприятия по модернизации инфраструктуры, поддержке индустрии, ремесла и услуг для предпринимательства, улучшению использования сельскохозяйственных ресурсов и развитию сельских мест, развитию деловой инфраструктуры, обслуживающей экономическую деятельность, содействию населению в организации предпринимательской деятельности.

---

<sup>17</sup> См.: Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – Указ. работа. – С.85.

<sup>18</sup> Заметим, что первое в Европе законодательство по планированию развития городов и сельских мест было введено в Бельгии в 1915 г. и намного позднее в Англии (в 1940 г.).

<sup>19</sup> См.: Ларина Н.И. Региональная политика в странах рыночной экономики / Н.И.Ларина, А.А.Колесников. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1998. – С. 82–87.

Для достижения второй цели акцент сделан на производственных инвестициях для создания альтернативных возможностей занятости. При этом к основным мероприятиям отнесены: улучшение условий становления и развития производственных видов деятельности через повторное использование промышленных площадок, по восстановлению окружающей среды и улучшению имиджа ареалов, содействие развитию новых, прежде всего малых и средних предприятий на локальном уровне, улучшению видов транспортной инфраструктуры, существенных для развития экономики и туризма, содействию исследованиям, особенно посредством предоставления оборудования для системы профессионального образования<sup>20</sup>.

Исследователи, анализируя современную практику регионального управления в странах ЕС, обоснованно выделяют продуктивные критерии, используемые государственными органами для оценки обоснованности программ социально-экономического развития территорий. В их составе:

- качество программы, в частности, ясность стратегического подхода и инновационный характер целей, предлагаемых в ней к реализации;
- осуществимость программы и соответствие между поставленными целями и доступными ресурсами;
- ожидаемое влияние на модернизацию

---

<sup>20</sup> См.: Ларина Н.И. Региональная политика в странах рыночной экономики. – Указ. работа. – С. 86–87.

и диверсификацию региональной экономики, создание долговременных качественных рабочих мест;

– вклад частного сектора в финансирование программы;

– качество регионального общественно-частного сотрудничества в подготовке и реализации программ;

– передаваемость результатов в другие регионы;

– синергия и совместимость с другими направлениями региональной политики, в таких областях, как исследования, информатизация общества, окружающая среда, развитие сельской местности<sup>21</sup>.

Резюмируя, можно выделить ряд продуктивных моментов, которые целесообразно использовать в российской практике программно-целевого управления развитием муниципальных образований. В их числе отметим следующие:

1. Формирование специализированных органов, концентрирующих высококвалифицированные кадры, осуществляющие разработку целевых программ и механизмов развития местных сообществ.

При этом апробированы два варианта структурного обеспечения программно-целевого управления. Один предпола-

---

<sup>21</sup> См.: *Моссбергер К.* Стратегическое планирование территориального развития: российский и зарубежный опыт / К.Моссбергер, И.Е.Рисин. Ю.И.Трещевский // Компаративный анализ отечественного и зарубежного опыта стратегического планирования развития регионов. – Материалы международной научно-практической конференции. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2005. – С. 13.



гает интеграцию таких органов в действующие структуры регионального и муниципального управления. Другой – создание внешней организации, участвующей в разработке и реализации целевых программ развития местных сообществ.

2. Разработка стратегических планов социально-экономического развития регионов и муниципальных образований как основы формирования целевых программ управления изменениями в деятельности местных сообществ.

3. Обеспечение участия в процессах разработки целевых программ представителей разных групп (бизнес, образование и др.), чьи интересы связаны с данным местным сообществом.

4. Определение базового состава приоритетных направлений развития местных сообществ, включающего, в том числе: повышение уровня конкурентоспособности бизнеса, прежде всего, в области передовых технологий, биотехнологии, информационных технологий и телекоммуникаций, поддержку его инновационной составляющей, формирование кластеров с участием бизнеса и организаций, имеющих креативный потенциал (вузы, НИИ) и др.

5. Включение в систему показателей планирования и мониторинга процессов развития местных сообществ индикаторов, отражающих разные стороны жизни населения, в том числе, связанных с качеством окружающей среды.

6. Актуализация инвариантного аспекта в содержании целевых программ развития местных сообществ, проявляюще-

го в составе целей, направлений и программных мероприятий.

7. Разработка и использование системы критериев для оценки обоснованности программ социально-экономического развития территорий, в составе которых: инновационный характер целей, предлагаемых к реализации; соответствие между поставленными целями и доступными ресурсами; ожидаемое влияние на модернизацию и диверсификацию региональной и местной экономики и др.