

0-791059

На правах рукописи

Саранцева Надежда Сергеевна

**ВЛИЯНИЕ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ
НА ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ
ГОРОДА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством:
менеджмент

Автореферат
диссертации на соискание ученой
степени кандидата экономических наук



Москва 2011

Работа выполнена на кафедре «Государственное, муниципальное и корпоративное управление» в ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель:

кандидат экономических наук, доцент,
Панина Ольга Владимировна

Офис:



доктор экономических наук, профессор,
Высоцкая Наталья Владимировна
кандидат экономических наук
Шестакова Светлана Вячеславовна

Ведущая организация:

**ФГБОУ ВПО «Российский
университет дружбы народов»**

Защита состоится «14» декабря 2011 г. в 12-00 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 505.001.07 при ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993, г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49, ауд. 214.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993, г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49, комн. 203.

Автореферат разослан «11» ноября 2011 г. Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации «11» ноября 2011 г. размещены на официальном сайте ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: <http://www.fa.ru> и направлены для размещения в сети Интернет Министерством образования и науки Российской Федерации по адресу: referat_vak@mon.gov.ru

Ученый секретарь совета Д 505.001.07,
доктор экономических наук, доцент

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Danilova'.

О.В. Данилова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена значительным влиянием, которое оказывают различные группы интересов на социально-экономическое развитие городов федерального значения, с одной стороны, и отсутствием реального взаимодействия между различными заинтересованными группами и органами власти на всех этапах формирования стратегий развития городов федерального значения – с другой.

Город федерального значения в силу особенностей его статуса является центром пересечения многообразных интересов различных заинтересованных групп, таких как городские сообщества граждан, различные формы социального, профессионального и территориального их объединения, органы управления различных уровней и их структурные подразделения, субъекты предпринимательства и другие субъекты, расположенные на территории города и активно участвующие в его жизни. Разнонаправленность интересов указанных групп определяет сложность их согласования и обязательного учета при разработке стратегии развития города. Превалирование интересов одних и ущемление или игнорирование интересов других групп может служить причиной явной или скрытой конфликтности, приводить к негативным последствиям в социальной, экономической и политической сферах. Необходимость рассмотрения заинтересованных групп в качестве субъектов формирования стратегического развития города федерального значения обусловлена также и тем, что в основе управленческой деятельности органов государственного управления лежит удовлетворение и реализация общественных интересов и потребностей общества.

Проблема стратегического развития городов федерального значения для нашей страны имеет особую важность, так как она напрямую взаимосвязана со стратегией развития и уровнем конкурентоспособности национальной экономики.

Залогом успешного формирования стратегии развития города федерального значения является объединение всех имеющихся возможностей представителей различных групп интересов, налаживание совместного сотрудничества. Активное привлечение представителей бизнес-сообщества, жителей города и других

заинтересованных групп: к решению ключевых задач перспективного развития города федерального значения является объективной необходимостью, как в рамках разработки, так и реализации стратегии его развития, позволяет допускать меньше управленческих ошибок, оптимизировать принимаемые решения, последовательно повышать эффективность социально-экономической работы.

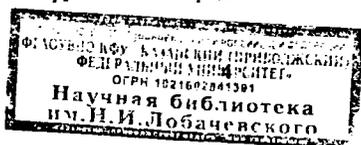
В современной российской практике управления городами федерального значения существуют проблемы, связанные с отсутствием целостного подхода к формированию приоритетов стратегического развития городов федерального значения на основе учета интересов жителей города, общественных организаций, бизнес-структур и других заинтересованных групп.

Необходимость оптимизации процесса принятия решений, повышение эффективности административной и управленческой работы органов государственной власти города федерального значения при разработке стратегии развития требует проведения детального анализа влияния групп интересов на стратегическое развитие городов федерального значения.

Принимая во внимание разнонаправленность интересов субъектов при формировании стратегии развития города федерального значения и, как следствие, наличие конфликтов интересов в процессе их взаимодействия, актуальной становится проблема совершенствования механизма формирования стратегии развития города федерального значения (с учетом влияния групп интересов).

Степень разработанности темы исследования. Проблемы стратегического управления рассматриваются в работах зарубежных ученых И. Ансоффа, А.А. Томпсона, А. Дж. Стрикленда, Э. Аткинсона, Дж. Стиглица и других. Научной разработке вопросов государственного регулирования социально-экономического развития территорий посвящены труды отечественных ученых А.Г. Гранберга, В.Н. Лексина, Б.А. Райзберга, А.Н. Швецова.

Юридические признаки городов федерального значения рассмотрены в работе А.В. Изингера. Проблемы государственного управления крупнейшими городами в контексте пространственного развития исследованы в работах А.Т. Груздева, Д.Н. Замятина, С.Г. Еремеева. Вопросы разработки стратегических направлений развития крупнейших городов и мегаполисов рассмотрены в трудах



С.А. Боженова, А.В. Доскальчука, Д.Ю. Лапыгина, Ю.А. Кармышева, Я.А. Шушариной. Однако специфика стратегического управления и развития городов федерального значения раскрыта в этих работах не в полной мере.

Различные аспекты функционирования заинтересованных групп рассмотрены в исследованиях зарубежных ученых А. Ага, Г. Джордана, М. Друкера, М. Дюверже, А. Поттера, а также в трудах отечественных авторов Т.А. Васильевой, А.В. Виленского, Л.В. Константиновой, Н.Ю. Лапиной. Проблемы институционализации заинтересованных групп как субъектов взаимодействия с государством, а также специфика влияния интересов на принятие решений являются объектом исследования в ряде диссертационных работ Е.Ю. Алексеевой, Е.В. Белевцевой, В.В. Власова, О.В. Малаховой, С.Э. Сорокина. Вместе с тем в исследованиях указанных авторов не нашли отражение вопросы, связанные с рассмотрением, классификацией, характеристикой групп интересов, характерных для города федерального значения.

Вопросам взаимодействия различных заинтересованных групп и государства при принятии решений по социально-экономическому развитию территорий посвящен ряд исследований современных авторов. Д.Ц. Бутитова, В.В. Огнева, В.А. Захаров рассматривают основные проблемы, а также направления совершенствования взаимодействия органов государственной власти и общества, А.Г. Жирнов – механизмы согласования общественных интересов. В работах А.М. Мысягина, В.Н. Тамбовцева рассматриваются вопросы влияния групп интересов на стратегии развития, а также механизмы взаимодействия различных заинтересованных групп и государства. Вместе с тем, в работах указанных авторов отсутствуют предложения по созданию открытого и эффективного механизма формирования стратегии развития города федерального значения через взаимодействие всех заинтересованных сторон. Не уделяется должного внимания вопросам взаимодействия и участия заинтересованных групп на этапе обсуждения стратегий развития городов. Недостаточно изучено влияние групп интересов на показатели стратегического развития городов федерального значения. Требуется дальнейшего развития разработка подходов к совершенствованию механизма формирования

стратегии развития города федерального значения, призванного обеспечить согласование интересов различных заинтересованных групп.

Актуальность и недостаточная степень научной разработанности проблематики влияния групп интересов на формирование стратегии развития города федерального значения обусловили выбор темы и определили цель и задачи диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является решение научной задачи совершенствования механизма формирования стратегии развития города федерального значения, обеспечивающего согласование групп интересов. Достижение поставленной цели потребовало постановки и решения следующих научных задач:

1. Сформировать представление об основных группах носителей интересов как субъектах формирования стратегии развития города федерального значения.

2. Исследовать возможность и целесообразность использования отдельных, присущих зарубежной практике, прогрессивных инструментов влияния групп интересов при стратегическом планировании и управлении российскими мегаполисами.

3. Проанализировать действующий механизм формирования стратегии развития города федерального значения с позиции выявления степени согласования интересов различных субъектов.

4. Сформировать предложения по совершенствованию механизма формирования стратегии развития города федерального значения с учетом заинтересованных групп.

Объектом исследования являются органы власти городов федерального значения.

Предметом исследования выступают отношения, возникающие по поводу реализации влияния заинтересованных групп на формирование стратегии развития города федерального значения.

Область исследования. Исследование выполнено в соответствии с требованиями Паспорта специальностей ВАК (экономические науки) по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент.

Теоретической и методологической базой исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых в сфере государственного и регионального управления, материалы научно-практических конференций и симпозиумов, информация, опубликованная в периодической печати, специальной научной литературе, глобальной информационной сети.

В качестве методологической базы использовались системный, исторический и логический подходы к изучению проблем влияния групп интересов на формирование стратегии развития города федерального значения, методы сравнительного анализа, систематизации, классификации и обобщения.

Информационно-эмпирической базой исследования послужили законодательные и нормативно-правовые акты органов власти Российской Федерации: Правительства Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Правительства Москвы и Правительства Санкт-Петербурга, Международной ассамблеи столиц и крупных городов, информация, представленная на сайте Правительства Москвы и Правительства Санкт-Петербурга, а также на сайтах других органов власти, прочие аналитические материалы.

Научная новизна исследования заключается в разработке комплекса теоретических и методических положений по совершенствованию механизма формирования стратегии развития города федерального значения учета степени согласованности интересов заинтересованных групп.

В результате проведенного исследования в диссертационной работе сформированы и обоснованы следующие научные положения:

1) сформировано теоретическое представление об основных группах носителей интересов как субъектах формирования стратегии развития города федерального значения;

2) выявлены инструменты влияния представителей различных групп интересов на процессы формирования стратегий развития крупнейших городов мира, важнейшими из которых являются мини-референдумы, публичные слушания, опросы жителей; обоснована целесообразность их применения в российской практике;

3) на теоретическом уровне выявлены недостатки действующего механизма формирования стратегии развития в городах федерального значения, выражающиеся в дублировании функций исполнительных органов власти при разработке стратегии развития города и отсутствии действенных инструментов участия заинтересованных сторон на всех этапах разработки и утверждения стратегии;

4) разработаны и научно обоснованы предложения по совершенствованию процесса согласования интересов органов власти города федерального значения, бизнес-структур, профессиональных сообществ, жителей города и других заинтересованных групп при разработке стратегии развития города федерального значения.

Практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертационном исследовании, ориентированы на широкое использование в практической деятельности федеральных и региональных органов власти при решении задач согласования интересов на разных этапах формирования стратегии развития города федерального значения.

Теоретические выводы и практические рекомендации могут применяться при разработке и реализации органами власти планов, программ социально-экономического развития территорий, а также для формирования целостной системы управления городами федерального значения Российской Федерации.

Самостоятельное практическое значение имеют содержащиеся в диссертации рекомендации:

– по совершенствованию процедуры общественных слушаний как формы согласования интересов различных заинтересованных групп при формировании стратегии развития города федерального значения;

– введению обязательной процедуры согласования стратегии развития субъекта Российской Федерации с крупнейшими налогоплательщиками - представителями групп финансовых интересов;

– устранению дублирующих функций в деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации при разработке стратегии развития субъекта Российской Федерации.

Основные положения исследования могут представлять интерес для научных работников, преподавателей вузов и практиков. Результаты диссертации могут быть использованы при разработке спецкурсов «Управление стратегическим развитием города федерального значения», «Основы стратегического управления столичным мегаполисом» а также при совершенствовании учебных курсов «Система государственного и муниципального управления», «Региональная экономика и управление», «Управление городским хозяйством».

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения и выводы исследования изложены, обсуждены и получили одобрение на ряде научных мероприятиях в 2009–2011 гг. В частности, на V Международной конференции «Корпоративная социальная ответственность и этика бизнеса» (Москва, май 2009 г., Финакадемия), IV Всероссийской научно-практической конференции «Государственное и муниципальное управление: проблемы и перспективы» (Москва, 10 декабря 2009 г., Финакадемия), V Всероссийской (I Международной) научно-практической конференции «Государственное и муниципальное управление: проблемы и перспективы» (Москва, 9–10 декабря 2010 г., Финансовый университет), на II Международном научном студенческом конгрессе по теме «Россия в условиях модернизации: социальные, финансово-экономические и правовые аспекты» (Москва, 12–26 апреля 2011 г., Финансовый университет).

Результаты диссертационного исследования используются в практической деятельности управы района Лефортово города Москвы. При разработке комплексной программы района Лефортово на 2011 год и проекта комплексной программы района Лефортово на 2012–2016 гг. были использованы рекомендации по совершенствованию организационного механизма общественных слушаний и согласовательных процедур, по расширению форм взаимодействия с заинтересованными группами, что позволило повысить эффективность процесса согласования интересов при принятии решений по стратегическим вопросам развития территории района. Полученные результаты исследования также нашли отражение в методических разработках по унификации механизма согласования интересов при разработке комплексных программ развития окружного и районного уровней как элементов системной стратегии развития города.

Материалы исследования апробированы в деятельности Департамента информационных технологий города Москвы при Правительстве Москвы. При разработке государственной программы города Москвы «Информационный город (2012–2016 гг.)» были использованы предложенные в диссертации рекомендации по повышению информированности граждан города об организации и проведении общественных слушаний.

Диссертация выполнена в рамках научно-исследовательских работ Финансового университета, проводимых в соответствии с Тематическим планом 2011 года по теме «Анализ эффективности государственной поддержки моногородов».

Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» кафедрой «Государственное, муниципальное и корпоративное управление» в преподавании учебных дисциплин «Теория и практика взаимодействия властных структур и бизнеса», «Управление крупнейшими городами», «Система государственного и муниципального управления», «Управление городским хозяйством», «Региональная экономика и управление».

Апробация результатов исследования подтверждена справками о внедрении.

Публикации. Основные результаты исследования опубликованы в шести работах общим объемом 3,43 п.л. (весь объем авторский), в том числе две статьи общим объемом 0,82 п.л. (весь объем авторский) опубликованы в научных журналах, определенных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикаций основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата экономических наук.

Структура и объем диссертационной работы. Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Исследование включает 204 страницы, 15 таблиц, 30 рисунков, библиографический список, содержащий 236 источников и 6 приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы исследования, определены цели, задачи, объект и предмет исследования, обоснована научная новизна, показана практическая значимость результатов работы.

В соответствии с целями и задачами исследования в диссертации рассмотрены следующие основные группы проблем.

Первая группа проблем связана с определением теоретических представлений о влиянии групп интересов на стратегическое развитие города федерального значения.

Доказано, что на современном этапе развития городов федерального значения разработка и реализация стратегий их развития формирует новые общественные отношения. В качестве ключевых субъектов этих отношений выступают городские сообщества граждан, различные формы социального, профессионального и территориального их объединения, органы управления различных уровней, их структурные подразделения, субъекты предпринимательства, руководители предприятий, финансовых институтов, другие субъекты, расположенные на территории города и активно участвующие в его жизни.

В исследовании показано, что формирование стратегий развития города федерального значения отличается от формирования стратегий развития других городов Российской Федерации по ряду факторов:

- город федерального значения является субъектом Российской Федерации, и управление им относится к сфере государственного управления, в то время как в городах, не обладающих подобным статусом, городское управление осуществляется на муниципальном уровне;
- территория города федерального значения значительно меньше, а плотность населения, проживающего на ней больше, чем в других субъектах Российской Федерации;
- города федерального значения являются деловыми и финансовыми центрами Российской Федерации, что в сочетании с доходностью их бюджетов позволяет реализовывать социальные функции в большем объеме;

– в городах федерального значения более высокий уровень средней заработной платы жителей по сравнению с жителями других субъектов Российской Федерации, сопровождающийся существенным социальным расслоением жителей городов, высокой долей платных медицинских услуг.

– города федерального значения являются агломерациями, т.е. их развитие во многом зависит и определяется развитием близлежащих территорий;

– на территории города федерального значения одновременно действуют федеральные органы государственной власти и органы государственной власти города.

В работе выделены основные группы носителей интересов, характерные для города федерального значения:

– органы государственной власти Российской Федерации, государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местной власти и муниципалитеты;

- политические движения, политические партии;
- различные объединения жителей города федерального значения;
- предпринимательские ассоциации и организации, бизнес-структуры;
- профессиональные сообщества;
- профсоюзы;
- представители городской агломерации;
- профессиональные объединения;
- общественные организации, благотворительные союзы и фонды.

Доказано, что в городах федерального значения интересы органов государственной власти при формировании стратегии развития города федерального значения представлены наиболее полно. Такая заинтересованная группа как муниципалитеты представлена крайне слабо, поскольку управление всеми жизнеобеспечивающими сферами в этих городах осуществляется органами государственной власти города. В связи с этим возникают сложности разделения функций городского, районного и муниципального уровней власти с учетом того, что инфраструктура районов сложно переплетаются.

Осознанное включение людей в процесс разработки и реализации стратегии города федерального значения структурирует и организует городское сообщество, расширяет возможности партнерского действия и позволяет реализовать противоречивые интересы, которые по отдельности не может достичь ни один из его участников. Разнонаправленность интересов различных субъектов города федерального значения представлена на рисунке 1.

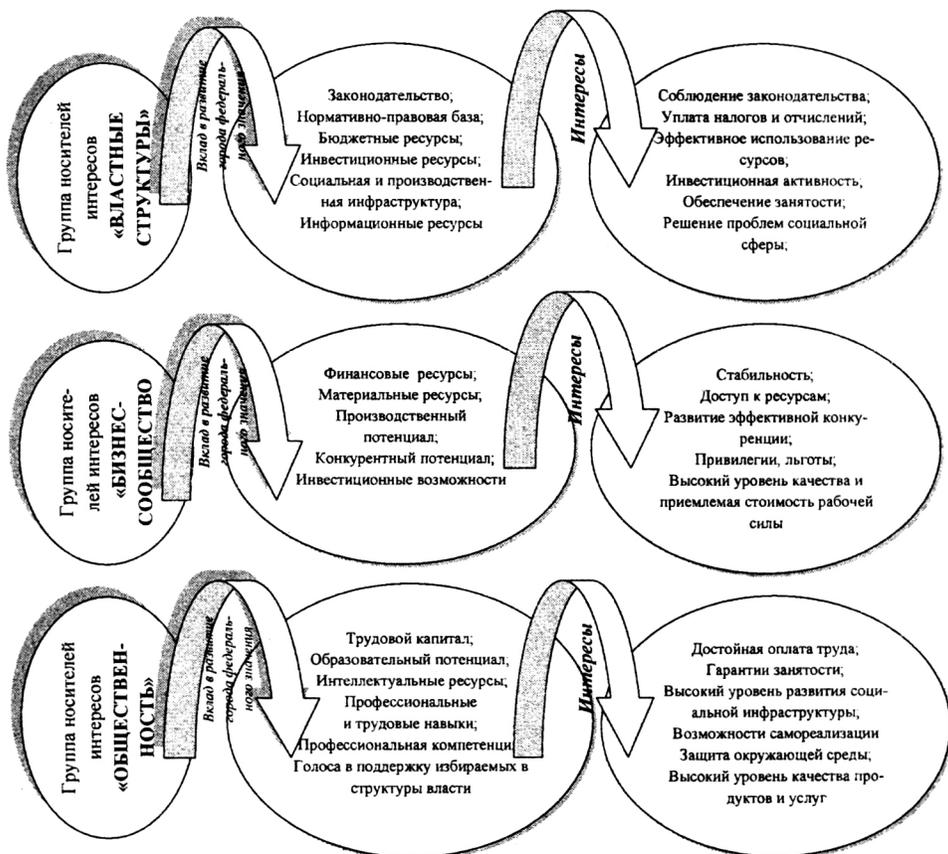


Рисунок 1 - Группы носителей интересов в городах федерального значения

Построение широкой системы коммуникаций, связанной с развитием общего места жизнедеятельности, позволяет представителям различных групп интересов услышать и понять друг друга, согласовать и взаимно обогатить свои подходы и точки зрения. В процессе совместного обсуждения общих вопросов представители групп интересов лучше понимают позиции друг друга, общие задачи и проблемы развития города. Опыт показывает, что совместная работа над стратегией служит мощным консолидирующим фактором, заметно повышающим эффективность взаимодействия различных сил, действующих в городе, позволяет власти занять позицию координатора совместных усилий.

Вовлечение представителей бизнес-сообщества, жителей города и других заинтересованных групп в процесс разработки и реализации стратегий развития позволяет предупреждать и уменьшать риски, связанные с изменениями внешней и внутренней среды. Совместная работа над стратегией позволяет добиваться ощутимого синергетического эффекта на основе механизмов взаимодействия, что особенно важно в условиях глобальных кризисных изменений.

В исследовании показано, что учет интересов всех заинтересованных групп при формировании стратегий развития служит мощным фактором развития города федерального значения, выступает основой для их сотрудничества. Несмотря на имеющиеся у каждой из групп собственные обособленные интересы, для всех общностей, институтов городской территории можно выделить единый интерес. Он заключается в разработке и реализации такой социально-экономической политики, которая обеспечивала бы поступательное и устойчивое развитие всего города, выступая залогом и необходимым условием реализации интересов каждого из субъектов территориального социума. Поэтому в контексте стратегического управления на уровне города федерального значения главным объектом партнерства представителей групп интересов должен быть стратегический план, учитывающий стратегические ориентиры всех обозначенных групп.

Выявлены возможные положительные результаты участия представителей различных групп интересов в разработке стратегии развития города федерального значения:

– повышение качества разработки стратегии развития города федерального значения, поскольку появляется возможность полнее учитывать специфику города, его демографические и иные особенности, а также рассмотрение более широкого круга стратегических проблем, лучшего их прогнозирования, выявления совместными усилиями оптимальных решений;

– консолидация групп интересов города на основе общих целей, формирование отношений партнерства, устранение конфликта интересов, который возникает в ходе реализации принятой стратегии развития;

– возможность консолидации всех ресурсов территории для более эффективного решения социально-экономических проблем;

– совершенствование системы управления городом, укрепление института гражданского общества и местного самоуправления, обеспечение тем самым благоприятной экономической и социальной обстановки.

Принятие заинтересованных групп города федерального значения в качестве субъектов формирования стратегии развития города способствует повышению уровня доверия жителей города к городской власти, созданию прозрачного механизма принятия управленческих решений. Действуя сообща, представители различных групп интересов определяют общие цели и задачи, достигают взаимопонимания и формируют отношения, основанные на доверии и сотрудничестве.

Вторая группа проблем связана с анализом практики участия различных заинтересованных групп в формировании стратегий развития крупнейших городов, мегаполисов и городов федерального значения.

В диссертационной работе исследован зарубежный опыт формирования стратегий развития мегаполисов и крупнейших городов. Выявлено, что отличительной особенностью формирования стратегий развития крупнейших городов и мегаполисов в международной практике является учет всего многообразия интересов различных социальных групп, что становится наиболее эффективным инструментом обеспечения дополнительных конкурентных преимуществ отдельных территорий в условиях усиливающихся процессов мировой конкуренции и глобализации.

На основе анализа международного опыта определены основные цели, которые должны преследовать крупнейшие города и мегаполисы при формировании стратегий своего развития: улучшение имиджа, удобство для населения, усиление конкурентных преимуществ. Выявлено, что при формировании стратегий развития г. Москвы и г. Санкт-Петербурга усилению конкурентоспособности городов, формированию и обновлению имиджа уделяется мало внимания.

Выявлено, что в настоящее время в развитых зарубежных странах наблюдается тенденция к изменению подходов формирования стратегий развития крупнейших городов и мегаполисов. Для разработки стратегий широко используются приемы «городского маркетинга», подразумевающие всесторонний сбор информации, широкий опрос общественного мнения по проблемам развития, референдумы как на уровне муниципалитетов, так и на уровне городских агломераций. Всё бóльшая роль отводится механизмам саморегулирования, в том числе ответственности городской общественности и органов власти за принимаемые в отношении стратегии развития города решения, усилению интереса к сотрудничеству всех заинтересованных сторон через проведение общественных слушаний, дебатов.

Исследование зарубежного опыта позволило выявить, что согласование интересов бизнеса, власти, населения и других заинтересованных сторон в США при разработке направлений социально-экономического развития территорий осуществляется при помощи механизма публичных слушаний. Процесс стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города Токио опирается на результаты постоянного мониторинга общественного мнения жителей города. Цель проведения такого мониторинга – выявление общественного мнения о стратегических приоритетах, возможностях и перспективах развития города. Эффективным инструментом организации и проведения такого мониторинга выступает процесс онлайн-анкетирования.

Сформулированы основные особенности подходов к формированию стратегий развития крупных городов и мегаполисов в зарубежной практике (рисунок 2).

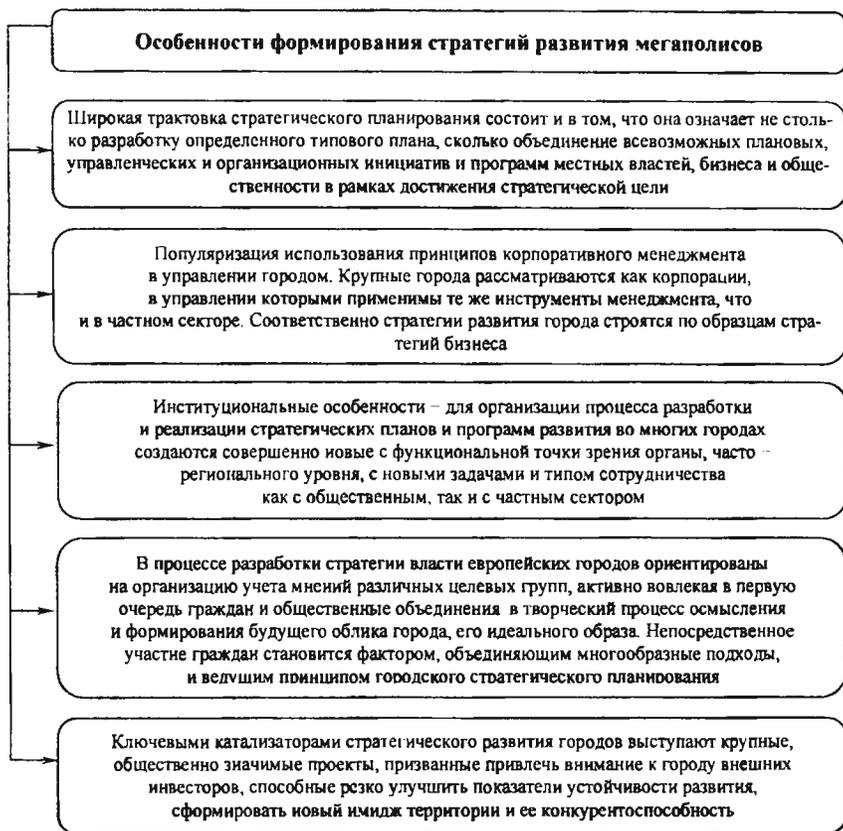


Рисунок 2 – Особенности формирования стратегий развития мегаполисов

В результате проведенного анализа зарубежного опыта определен ряд элементов, применение которых способствовало бы оптимизации процессов формирования стратегии развития городов федерального значения в Российской Федерации:

- построение процесса стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города федерального значения на основе результатов постоянного мониторинга общественного мнения жителей;

- организация процессов онлайн-анкетирования в целях выявления основных предпочтений городской общественности в отношении стратегических целей и приоритетов развития города;

- использование механизма публичных слушаний, проводимых по вопросам социально-экономического развития городов;

- создание системы органов, функционирующих на постоянной основе и занимающихся анализом правовых условий, связанных с деятельностью различных заинтересованных групп на территории города федерального значения.

Проанализировано влияние групп интересов на формирование стратегий развития городов федерального значения. Доказано, что в городах федерального значения, закрепленные нормативно и институционально механизмы и инструменты согласования интересов заинтересованных групп не являются действенным и эффективным средством достижения компромиссов и взаимопонимания сторон при разработке стратегии развития города. Выявлено, что, несмотря на стремление власти городов придать системный характер сотрудничеству федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти города федерального значения с общественными и иными некоммерческими объединениями, институтами гражданского общества, бизнес-структурами и другими заинтересованными группами, полноценно работающий механизм согласования интересов отсутствует.

Проведенный анализ нормативно-правовых актов, регулирующих формирование стратегии развития города федерального значения, позволил сделать вывод о том, что в г. Москве отсутствуют механизмы рассмотрения стратегии на основе мнения граждан, представителей бизнеса и экспертного научного сообщества. В г. Санкт - Петербурге начальный этап разработки стратегии перегружен оформлением служебных записок, поручений, согласовательными процедурами внутри органов государственной власти и не предусматривает участия заинтересованных групп.

Исследование организационно-экономического механизма формирования стратегии развития города федерального значения на федеральном уровне позволило сделать следующие выводы:

– представители различных групп интересов реально не участвуют в процессе формирования стратегий развития городов федерального значения. Большая часть времени при формировании стратегии развития города федерального значения тратится на работу внутри государственных органов различных уровней. Остро стоит проблема привлечения к процессу формирования стратегии развития города всех заинтересованных сторон, а не только органов государственной власти, интересы которых во всем механизме представлены наиболее полно;

– доказано, что непрозрачной является работа Межведомственной комиссии по разработке стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации при Министерстве регионального развития Российской Федерации, информация о работе, составе и задачах деятельности которой в открытом доступе на сайте Министерства регионального развития Российской Федерации отсутствует;

– недопустимым является «возможное» участие крупнейших налогоплательщиков города федерального значения на этапе согласования стратегий развития, участие должно быть обязательным;

– выявлено дублирование функций в деятельности департаментов Министерства экономического развития Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации при разработке стратегий развития субъектов Российской Федерации;

– не обеспечивается практическая реализация механизмов участия бизнес-сообщества, городской общественности, общественных и иных некоммерческих организаций со стороны органов государственной власти города в процессе формирования стратегии развития города. Власти города не заинтересованы в развитии института сотрудничества с представителями различных групп интересов, прак-

тика взаимодействия указанных групп носит формализованный, декларативный характер. Механизмы учета мнения общественности, научного сообщества, экспертов, представителей бизнеса при принятии решений по вопросам стратегического развития города являются непрозрачными.

Как показали результаты исследования, формированием стратегии развития города федерального значения занимаются различные государственные органы городской власти. Несмотря на наличие большого объема нормативной документации, регламентирующей процессы формирования стратегии, остается неясным механизм рассмотрения стратегии на основе мнения граждан, представителей бизнеса, экспертного и научного сообщества.

Третья группа проблем связана с выявлением направлений совершенствования механизма формирования стратегии развития города федерального значения, нацеленных на активизацию и упорядочение взаимодействия всех заинтересованных сторон.

В основу механизма формирования стратегии развития города федерального значения необходимо заложить принципы публичности процессов формирования и рассмотрения стратегии, а также причастности населения и бизнес-сообщества и ответственности за принимаемые решения.

Доказано, что одним из факторов успешной организации процесса разработки стратегии развития города федерального значения является обеспечение совместных действий и поиск предметов партнерства государственных органов исполнительной власти, представителей коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе общественных, обеспечение согласованности действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти города федерального значения.

Предложено устранить выявленное дублирование функций между Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством регионального развития Российской Федерации, в частности, необходимо передать функции Департамента проектов развития экономики регионов Мини-

стерства экономического развития Российской Федерации – «разработка и реализация региональных стратегий и программ социально-экономического развития, контроль за ходом их реализации» и «оказание содействия органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по вопросам, касающимся управления региональным экономическим развитием» департаментам Министерства регионального развития Российской Федерации и Межведомственной комиссии по разработке стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

Механизм разработки стратегии развития города федерального значения предлагается перестроить таким образом, чтобы основная часть времени, отведенного техническим заданием на разработку и рассмотрение стратегии развития с момента представления его на рассмотрение правительства города федерального значения, направлялось на согласовательные процедуры. При этом данные процедуры, организованные в форме общественных слушаний, должны завершаться личными подписями участников, свидетельствующими о согласии сторон по поводу представленного к рассмотрению того или иного решения или проекта. Необходимо, чтобы представители групп интересов не только могли выражать свое мнение, но и имели доступ к информации о принятых решениях и могли обжаловать решения в судебном порядке.

Обязательным условием успешной реализации стратегии развития города федерального значения является введение обязательной процедуры согласования стратегии развития города федерального значения с крупнейшими налогоплательщиками города, как одними из представителей групп интересов, что требует внесения дополнений в Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» от 27 февраля 2007 г. № 14.

Разработаны рекомендации по совершенствованию процедур рассмотрения и согласования стратегий развития городов федерального значения, формиро-

ванию целей и критериев оценки стратегии, уточнению состава участников. В частности, предложено:

- расширение состава участников процессов рассмотрения и согласования стратегии развития города федерального значения за счет усиления присутствия представителей городского сообщества;

- правовое утверждение критериев оценки принимаемой стратегии с учетом интересов всех заинтересованных сторон, принимающих участие в ее разработке, согласовании, утверждении;

- унификация механизма прохождения стратегии развития от стадии разработки до стадии утверждения как на федеральном, так и на региональном уровне;

- введение обязательной юридической ответственности всех разработчиков стратегии за вносимые предложения.

В связи с низкой активностью населения и недостатками в механизмах информирования граждан предлагается усовершенствовать процедуры проведения публичных слушаний по вопросам разработки стратегии развития города, которые должны включать:

- системную работу по организации повторных слушаний, если активность участия граждан в них была минимальной;

- обязательное размещение подробной и доступной информации в Интернете и средствах массовой информации;

- введение ответственности должностных лиц за срывы на всех участках организации рассматриваемых мероприятий.

Разработан перечень элементов, обеспечивающих успешное прохождение общественных слушаний:

- выявление всех заинтересованных сторон, участие в слушаниях независимых и незаинтересованных в их результатах органов;

- проведение мероприятий по информированию заинтересованных сторон, с тем чтобы привлечь максимальное количество участников, в частности, обес-

печение широкомасштабного распространения информации о готовящемся обсуждении и организация открытого доступа к материалам всех заинтересованных групп;

– обязательное составление итогового протокола, содержащего подписи всех сторон, согласовавших проект, и обязательные рекомендации для реализации этих согласовательных решений;

– организация общественных слушаний по проблемам социально-экономического развития города федерального значения в рамках цепочки «муниципальное образование – район – город федерального значения» (по форме многоступенчатого процесса, сопровождающегося согласованием и принятием решения на каждом этапе до предоставления окончательного варианта проекта в правительство города федерального значения);

– организация в обязательном порядке голосования участников слушаний.

Разработан перечень прав и обязанностей участников общественных слушаний (рисунок 3).



Рисунок 3 – Права и обязанности участников общественных слушаний

Доказано, что общественные слушания по проектам стратегий развития городов федерального значения актуальны, прежде всего, для самого государства, поскольку позволяют ознакомиться с широким спектром мнений представителей различных групп общественности, бизнеса и граждан, которые часто лучше знают ситуацию и проблемы в сфере экономики, социального развития, образования, здравоохранения и т.д. Механизм общественных слушаний можно использовать как инструмент эффективной обратной связи органов государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации с населением. На этапах их организации и проведения можно выявить скрытые социально-экономические проблемы территорий, пути их решения с учетом мнений всех заинтересованных сторон.

Все элементы предлагаемого механизма существуют в тесной взаимосвязи друг с другом, и только одновременное их использование будет способствовать повышению результативности формирования стратегии развития города федерального значения и достижению целей прогрессивных изменений в городе.

В **Заключении** обобщены научные результаты исследования, сформулированы основные научные выводы, предложения и рекомендации, вытекающие из содержания диссертационного исследования.

Основные положения диссертационной работы изложены в следующих публикациях автора:

Публикации в журналах, определенных ВАК:

1. Борякова Н.С.* Группы интересов как субъекты формирования стратегии развития города [текст] / Н.С. Борякова // Транспортное дело России. – 2009. – № 11(72). – С. 96–98 (0,32 п.л.)

2. Борякова Н.С. Группы интересов как субъекты формирования стратегий развития крупнейших городов [текст] / Н.С. Борякова // Трубопроводный транспорт: теория и практика. – 2010. – № 2 (18). – С. 46–49 (0,5 п.л.)

Публикации в других научных журналах и изданиях

3. Борякова Н.С. Понятие, сущность и роль сотрудничества властных структур и бизнеса в современном развитии России [текст] / Н.С. Борякова // Современные корпо-

* Фамилия Борякова Н.С. изменена на фамилию Саранцева Н.С. в связи с замужеством.

ративные стратегии и технологии России: сб. науч. ст. М.: Финакадемия, 2010. С. 35–43 (0,5 п.л.)

4. Борякова Н.С. Особенности стратегического развития города федерального значения [текст] / Н.С. Борякова // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития: сб. науч. ст. – М.: Изд-во ООО «ПКЦ Альтекс», 2010. – С. 79–88 (0,58 п.л.)

5. Саранцева Н.С. Управление стратегическим развитием города федерального значения [текст] / Саранцева Н.С. // Управление: традиции и инновации: сб. науч. ст. – М.: Изд-во «Спутник+», 2011. – С. 175–189 (0,88 п.л.)

6. Саранцева Н.С. Сравнительная характеристика формирования стратегии развития г. Москвы и г. Санкт-Петербурга [текст] / Саранцева Н.С. // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития: сб. науч. ст. – М.: Изд-во ООО «ПКЦ Альтекс», 2010. – С. 356–367 (0,65 п.л.)

Подписано в печать 11.11.2011.

**Заказ № 6246. Тираж – 120 экз.
Печать трафаретная. Объем – 1,5 усл. п.л.
Типография «11-й ФОРМАТ»
ИНН 7726330900
115230, Москва, Варшавское ш., 36
(499) 788-78-56**

www.autoreferat.ru

10²