

ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Исследованы этапы развития стратегического планирования в РФ. Обозначены новые факторы, влияющие на формирование стратегии развития муниципальных образований. Предложена формализация стратегического планирования с применением базовой модели развития, соответствующей выявленным особенностям муниципалитета. Выявлено четыре типа муниципальных образований и стратегические направления их социально-экономического развития. При разработке стратегических направлений социально-экономического развития муниципального образования предлагается учитывать влияние агломерационного и сетевого эффектов.

Ключевые слова: стратегия социально-экономического развития, базовая модель развития, типы муниципальных образований, стратегические направления их социально-экономического развития, агломерационный эффект, сетевой эффект.

**L.G. Sokolova,
R.N. Sheveleva**

CHARACTERISTICS OF STRATEGIC PLANNING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENTS

Studied stages in the development of strategic planning in the Russian Federation. Key factors that influence the formation of development strategies of municipalities. The proposed formalization of strategic planning using the basic development model corresponding to the identified characteristics of the local governments. Identified four types of local governments and strategic directions of their socio-economic development. In the development of strategic directions of socio-economic development of municipal education are encouraged to consider the impact of agglomeration and network effects.

Keywords: strategy of socio-economic development, the basic development model, types of municipalities strategic directions of their socio-economic development, agglomeration effect, the network effect.

Вопросы территориального социально – экономического развития в России традиционно неразрывно связаны с приоритетами национального стратегического характера. Еще с 1930-х годов XX века, периодически разрабатываемые Единые сводные планы развития территорий в СССР были ориентированы на преобладание территориального принципа в управлении промышленностью и

строительством, при частичном сохранении отраслевого. С середины 1960-х годов XX в. была восстановлена отраслевая система управления экономикой страны. Однако, в работах отечественных ведущих ученых 60–70 гг. XX в. – Н.Н. Колосовского, Н.Н. Баранского, В.В. Кистанова, Н.Н. Некрасова и других доказывалась необходимость комплексного решения проблемы территориальной организации хозяйства, которая дает немалый экономический эффект [6]. Анализ теоретического и методического обеспечения формирования стратегии территориального развития позволил выделить несколько этапов изменения методологии формирования стратегии развития территории, в зависимости от формы организации производства [11]. Отличительной чертой исследований по территориальному социально-экономическому развитию в муниципальных образованиях, как самостоятельному объекту планирования, уделялось недостаточно внимания в методическом плане. Разработка планов социально-экономического развития муниципальных образований осуществлялась либо научными центрами, либо собственными силами с использованием, а иногда и простым копированием опыта разработки таких документов в областных промышленно развитых центрах. Учет специфики социально-экономического развития муниципальных образований зависел от наличия статистической информации перспективного формирования сфер деятельности и уровня профессиональной подготовки руководителей и специалистов органов власти. Комплексная программа социально-экономического развития муниципального образования не являлась составной частью стратегии развития регионального уровня управления, поскольку запланированные направления развития ограничивались территорией муниципалитета.

В современной России правовые основы стратегического планирования координируют действия органов государственной власти федерального и регионального уровней управления, органов местного самоуправления, а также общественных, научных организаций на основании федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [8, 9].

Новая парадигма стратегического развития территории, в том числе муниципальных образований, вводит ряд факторов, влияние которых позволит стратегическое планирование превратить в механизм сохранения конкурентных преимуществ на региональном, российском и международном рынках товаров и услуг, ресурсов, трудового потенциала.

При разработке стратегии развития территории в новых условиях хозяйствования не только меняются приоритеты учета факторов, влияющих на ее формирование, но и появляются дополнительные условия, которые необходимо учесть и дать им экономическую оценку [7, 10].

Во-первых, ослабление роли институционального фактора влияющего на стратегию развития территории в результате того, что государственные институты теперь не являются основными инвесторами экономического развития, ставит задачу в уточнении роли муниципального образования в решении стратегических планов и наметок вышестоящих уровней управления.

Муниципальные образования зачастую характеризуются недостаточно развитой производственной и особенно социальной инфраструктурой. Поэтому важно определить территориальную близость крупных городов, мегаполисов и агломераций в отношении конкретного муниципального образования. Агломерационные эффекты проявляются в городах с численностью жителей более 100,0 тыс. человек. Расположение в непосредственной близости от крупных городов, мегаполисов, агломераций позволяет населению муниципальных образований получить доступ к крупному рынку труда, специализированным медицинским услугам, улучшает образовательные возможности, расширяет выбор необходимых товаров и услуг. Все это положительным образом отражается на качестве жизни населения. Так как расположение и транспортная доступность крупных городов играет важное значение для развития муниципальных образований. Этот фактор необходимо учитывать в типологическом анализе муниципальных образований, а значит в стратегическом планировании.

Во-вторых, изменилась в формировании стратегии развития территории роль экономического фактора. Не природные ресурсы и наличие полезных ископаемых на территории теперь определяют ее развитие. Характеристика ресурсно-сырьевой потенциала, сформировавшего производственно-экономический и социальный комплекс муниципального образования, его инфраструктуру, определяет специализацию хозяйства. Ее можно охарактеризовать, как: моно- или многопрофильная отраслевая структура, преобладание бюджетной или производственной сферы. Специализация хозяйства муниципального образования определяет:

- экологическую обстановку в муниципальном образовании (промышленные муниципальные образования, как правило, имеют больше экологических проблем, чем сельскохозяйственные);

- отраслевую занятость населения, которая во многом обуславливает как состояние здоровья и продолжительность жизни (профессиональные заболевания, травматизм, причины смертности), так отраслевые и гендерные отличия в оплате труда. В свою очередь, размер средней заработной платы определяет уровень жизни. Таким образом, учет специализации хозяйства в построении типологии муниципальных образований неурбанизированных территорий позволит выявить большую группу факторов, оказывающих влияние на устойчивое развитие, которые необходимо учитывать в стратегическом планировании.

В-третьих, учет социального фактора при формировании стратегии развития территории должен осуществляться по новым критериям. Уровень развития социального комплекса напрямую зависит от деятельности производственно-экономического комплекса, а наличие развитой инфраструктуры в муниципальном образовании свидетельствует о возможностях:

- производить товары и услуги, необходимые населению;
- создавать новые рабочие места и повышать занятость экономически активного населения, что, соответственно, оказывает влияние на снижение безработицы и повышение уровня доходов;
- повышать налоговые поступления в местный бюджет, что позволяет увеличивать расходы на социальные нужды;

– развивать образовательную, научную, инфраструктурную, институциональную среду и т.д.

Таким образом, учет в стратегическом планировании муниципальных образований выделенных факторов позволяет формализовать стратегическое планирование, применив базовую модель развития, соответствующую выявленным особенностям муниципалитета. Проблемы формализации стратегического планирования на предприятиях активно изучались зарубежными и отечественными учеными с середины двадцатого века [2, 4, 14, 15]. В результате в настоящее время существуют сотни моделей, опирающиеся, главным образом, на какую-либо их трех базовых моделей: модель Гарвардской школы бизнеса, модель И. Ансоффа, модель Г. Стейнера.

Что касается государственного и муниципального управления, то, не смотря на активное внедрение практики стратегического планирования, вопросы формализации здесь до сих пор практически не изучены. На основе установленных особенностей стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований предлагается формировать стратегические направления на основе их типологии [12].

Проведение стратегический анализ позволило выявить четыре типа муниципальных образований:

- муниципальные образования, расположенные в непосредственной близости от крупных городов, мегаполисов и агломераций, монопрофильные;
- муниципальные образования, расположенные в непосредственной близости от крупных городов, мегаполисов и агломераций, многопрофильные;
- муниципальные образования удаленно-расположенные от крупных городов, мегаполисов и агломераций, монопрофильные;
- муниципальные образования удаленно-расположенные от крупных городов, мегаполисов и агломераций, многопрофильные.

Для каждого типа муниципальных образований определяются стратегических направлений социально-экономического развития. позволит органам местного самоуправления использовать в стратегическом планировании «свои» направления, дополняя их конкретным содержанием, и в конечном итоге будет способствовать повышению качества документов стратегического планирования [13].

При разработке стратегических направлений социально-экономического развития муниципального образования предлагается учитывать влияние агломерационного и сетевого эффектов. Агломерационные эффекты, воздействуя в единстве, рождают синергетический эффект, усиливают возрастающую отдачу, придают в итоге экономике крупных городов объективные преимущества роста. В современной теории агломерационных эффектов, вызванных пространственным проявлением действия рыночных сил и влияющих на рост городов, исследователи выделяют два их основных типа: эффекты локализации и эффекты урбанизации (табл. 1).

Агломерационные эффекты

Эффекты локализации	Эффекты урбанизации
Чем вызваны?	
Предопределены территориальной концентрацией производственной деятельности в конкретном городе.	Является результатом роста людности (величины) города, увеличения в целом масштаба городской экономики.
Результаты:	
<ul style="list-style-type: none"> – Снижение издержек за счет сопряженного развития пространственно соседствующих и тесно связанных специализированных, сопутствующих и вспомогательных производств, позволяющих в результате наращивать масштабы экономической деятельности, распределять постоянные издержки производства на возможно больший объем продукции. – Совместное использование расположенными в непосредственной близости друг от друга предприятиями разных отраслей, совокупности во многом дефицитных местных (городских) факторов производства (земля, труд, капитал), которые могут выступать в качестве активов и которые, будучи вовлечены в процесс производства и воспроизводства, способны приносить доход как фирме, так и городу в целом. – Появление новых рентабельных моделей, в т. ч. сетевых, среди которых – коммуникационные, транспортно-логистические, информационные, торговые, финансовые и др. – Формированию единого локального (городского) рынка труда, обеспечивающего быстрое перемещение с одних предприятий на другие 	<ul style="list-style-type: none"> – Близость к работникам с различными уровнями образования на городском рынке труда, авторам новых идей и носителям информации, к многочисленным клиентам, обладающим значительными объемами денежных накоплений и ищущим удовлетворения своих потребностей. – Высокая экономия от оптовых и розничных торговых операций, сокращение времени поставок и увеличение удобств для покупателей, клиентов. – Формирование и территориальная концентрация инновационных, высокотехнологичных видов деятельности, предъявляющих особые требования к образовательной, научной, научно-исследовательской базе, высокому уровню развития социальной и бытовой инфраструктуры. – Пространственная кооперация в сферах интеллектуальной, научной, творческой деятельности. – Рост занятости в третичных и четвертичных секторах экономики, поскольку появление новых видов услуг может быть оправдано лишь при определенном масштабе спроса, лишь при определенной численности клиентов, в условиях достаточно высокой фоновой плотности населения

Источник: [1]

Однако действие одного только агломерационного эффекта привело бы к концентрации всего населения, например, страны в ее крупнейшем городе, полному исчезновению сел и малых, средних городов. Очевидно, что это было бы нерационально. Разреженная система расселения перестает выполнять пространственно-освоенческую и военно-политическую функции, успешная реализация которых необходима для безопасности страны. Противоположным агломерационному является сетевой эффект, исследуемый М. Кастельсом [3], А. Пнлясовым [5] (табл. 2).

Сетевые эффекты

Эффекты рассредоточения	Эффекты коммуникации
Чем вызваны?	
Предопределены территориальным рассредоточением, разнесением современной экономической деятельности на обширных пространствах	Является результатом развития и распространения информационных технологий, которые позволяют «схватить» гигантские пространства в единую сеть
Результаты:	
<ul style="list-style-type: none"> – Сохранение и расширение разнообразия в экономической деятельности. Это разнообразие может обеспечиваться за счет «включения» в сеть новых пространств хозяйственного освоения. – Изолированность сообщества заставляет его вести напряженный обособленный творческий поиск. Слабые, дальние и нерегулярные связи являются источниками новых идей, озарений и открытий. – Сохранение культурного, духовного, поведенческого разнообразия автономных изолированных малых сообществ, в том числе коренных малочисленных народов. Ремесло, художественные промыслы местной общины имеют вынужденную подлинность 	<ul style="list-style-type: none"> – Формирование системы сотрудничества и кооперации различных субъектов на обширных пространствах. Мощный экономический эффект от сотрудничества существенно разных элементов создается именно в силу значительных расстояний между ними. – Проявление силы кооперативности, взаимовыручки, реальности низкоплотностных пространств, экономические явления глобальных компаний, субконтрактинга и аутсорсинга

Таким образом, в агломерационном эффекте проявляются силы конкуренции, реальности высокоплотного урбанизированного пространства, экономических кластеров. В сетевом эффекте проявляются силы кооперативности, взаимовыручки, реальности неурбанизированных пространств, экономические явления глобальных компаний, субконтрактинга и аутсорсинга, охватившие современный мир. Поэтому источниками современного экономического роста в России должны являться одновременно и пространственно концентрированные агломерационные эффекты и пространственно разнесенные сетевые эффекты.

Построение стратегии социально-экономического развития муниципальных образований с учетом такого методического подхода позволит определить уникальные виды деятельности для конкретной территории в качестве «полюсов роста» или кластеров (отрасли специализации, градообразующие, доминирующие, пропульсивные, то есть обладающие эффектом мультипликатора); определить вертикальных и горизонтальных связей при развитии территории; оценить эффективность затрат на развитие и уровень использования ресурсов территории; реализовать программы повышения общей производительности; создать бренд территории и ее продвижение на внутреннем и внешнем рынках.

Список использованной литературы

1. Анимиаца Е. Г. Крупнейшие города России в контексте глобальных урбанизационных процессов / Е. Г. Анимиаца // *ARS ADMINISTRANDI*. – 2013. – №1. – С. 82–96.
2. Боумэн К. Основы стратегического менеджмента / К. Боумэн. – М. : «Банки и биржи». Издательское объединение «ЮНИТИ», 1997. – 222 с.
3. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.
4. Минцберг Г. Школы стратегий / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Дж. Лэмпел. – СПб. : Изд-во «Питер», 2000. – 336 с.
5. Пнлясов А. Н. И последние станут первыми: северная периферия на пути к экономике знания. – М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 544 с.
6. Кистанов В. В. Региональная экономика России : учебник / В. В. Кистанов, Н. В. Копылов. – М. Финансы и статистика, 2004. – 521 с.
7. Соколова Л. Г. Механизм взаимодействия региональной и муниципальной власти при решении вопросов социального развития / Л. Г. Соколова, М. А. Михайлова // *Baikal Research Journal*. – 2011. – № 5. – С. 34.
8. Соколова Л. Г. Региональные аспекты внедрения программно-целевого управления / Л. Г. Соколова, Е. Ю. Евстафьева, Н. Ю. Терентьева. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2013. – 249 с.
9. Соколова Л. Г. Методология внедрения программно-целевого управления на уровне субъектов Российской Федерации / Л. Г. Соколова, Н. Ю. Терентьева // *European Social Science Journal*. – 2014. – № 6-3 (45). – С. 451–455.
10. Соколова Л. Г. Учет стратегических гендерных нужд при формировании стратегии развития региона / Л. Г. Соколова, И. И. Казанцева // *European Social Science Journal*. – 2015. – № 7. – С. 101–105.
11. Соколова Л. Г. Использование инновационных технологий при разработке стратегии развития региона. / Соколова Л.Г. // *Стратегии устойчивого развития регионов России : сборник материалов XXXVIII Всероссийской научн.-практич. конф. / под ред. С.С. Чернова*. – Новосибирск : Изд-во ЦРНС, 2017. – 180 с.
12. Шевелева Р. Н. К вопросу совершенствования методов оценки региональной устойчивости и регионального развития / Р. Н. Шевелева // *Региональная экономика: теория и практика*. – 009. – № 41 (134). – С. 42–52.
13. Шевелева Р.Н. Системный подход как основа разработки методов и инструментов государственного регулирования регионального развития / Р. Н. Шевелева // *Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. акад. М.Ф. Решетнева*. – 2009. – № 2 (23). – С.364–368.
14. Ansoff H. I. *Corporate Strategy*. – Penguin Books, Middlesex, 1981. – 143 p.
15. *Agriculture and Development. The Case for Policy Coherence*. OECD, 2005. – 124 p.
- 16.

Информация об авторах

Соколова Лариса Георгиевна – д. э. н., проф., профессор кафедры экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru.

Шевелева Регина Николаевна – к.э.н., заместитель директора по учебной работе, преподаватель, Канский политехнический колледж, 663613, Красноярский край, г. Канск, ул. Красноярская, 26, e-mail: kpk-metodkabinet@rambler.ru.

Authors

Sokolova Larisa Georgievna – doctor of Economics, Professor, Professor of Economics and public administration, Baikal state University, 664003, Irkutsk, Lenin str., 11, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru.

Regina Nikolaevna Sheveleva – PhD, Deputy Director on educational work, teacher, Kansk Polytechnical College, 663613, Krasnoyarsk, Kansk St. Krasnoyarsk, 26, e-mail: kpk-metodkabinet@rambler.ru.