

К ВОПРОСУ О МЕТОДОЛОГИИ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Современная практика разработки и реализации стратегии развития территории не позволяет рассматривать принятый документ основополагающим при формировании пакета государственных программ, составляющих основу регионального бюджета. Рассматриваются причины, влияющие на стандартизированный подход к формированию стратегии развития региона, исходя из взаимосвязи региональной политики и стратегии территорий, теоретическое развитие методологии формирования стратегии, особенностей регионального планирования и прогнозирования социально-экономического развития. Исходя из новой парадигмы стратегического развития территории, установлен ряд факторов, не учитываемых ранее, но влияющих на формирование стратегии развития региона. Предложено использование новых инновационных технологий – усиление взаимосвязи государственной региональной политики и формирования стратегии территории, повышения производительности ресурсов региона, применение гендерно-дифференцированного подхода.

Ключевые слова: стратегии развития территории, методология формирования стратегии региона, инновационные технологии, государственная региональная политика, производительность ресурсов региона.

L.G. Sokolova

ISSUE OF METHODOLOGY OF TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGY FORMING

The current practice of developing and realizing of territorial development strategy doesn't allow considering that document as a base for the forming of package of regional programmes, which are, in their turn, are the base for the regional budget. The paper reveals the typical approach to territorial development strategy forming. That approach is being proceeded from the interconnection of the state regional policy and territorial development strategy, as well as specific characteristics of regional planning process and prognosis of socio-economic development. The new factors having impact on the territorial development strategy forming were revealed, based on a new paradigm of strategic development of territory. Using of innovative technologies is offered. The author proposes to strengthen interconnection of a state regional policy and territorial strategy development.

Keywords: territorial development strategy, methodology of territorial development strategy forming, innovative technologies, state regional policy, productivity of regional resources.

Разграничение полномочий федеральных, региональных и местных органов власти, выделило функции территориального планирования по всем уровням управления. Это стало мощным стимулом реформирования территориального управления на региональном и муниципальном уровнях, в том числе, и его важнейшей функции – планирования.

Исследования научной литературы позволили установить, что экономические учения еще в XVII–XVIII вв. довольно детально исследовали процесс освоения территорий. Теоретические подходы к размещению товаропроизводителей на территории начали формироваться с учетом сочетания территориального и отраслевого планирования, т.е. конкурентных преимуществ территории и отдельного предприятия. Дальнейшие исследования ученых и экономистов постепенно стали отражать только отраслевое планирование, т.е. конкурентные преимущества размещения отдельных производств, в отрыве от территориального развития. И только в конце XX в. в научных исследованиях на первый план вновь выходят исследования по формированию стратегии территории.

Современные российские концепции по выбору стратегии территории отличаются многообразием, заимствованными как из опыта территориальной организации хозяйства СССР, так и зарубежного. В основном они ориентированы на развитие промышленных узлов, кластеров, экономических зон, городских агломераций. В мировом сообществе сложилось два направления в области теории и практики территориального управления. Исследователи первого направления отрицают полностью влияние государственного регулирования на формирование стратегических направлений развития регионального и муниципального уровня управления. Представители другого направления считают целесообразным использование стратегических планов развития более низкого уровня управления (муниципального) для сохранения конкурентных преимуществ на региональном, федеральном и международном рынках.

Анализ теоретического и методического обеспечения формирования стратегии территориального развития [2] позволил выделить несколько этапов изменения методологии формирования стратегии развития территории (табл. 1).

Все рассмотренные нами теории территориального развития [2], применяемые в России, по методологии формирования стратегии отдельно взятой административной единицы – города, района, субъекта РФ – можно отнести к первому типу научных направлений, поскольку государственных стандартов социально-экономического развития при разработке основных направлений не применяется. С другой стороны, административные единицы – город, район, субъект РФ – не могут скорректировать определенные основные направления стратегического развития с вышестоящим уровнем управления по вопросам создания или сохранения своих конкурентных преимуществ.

Таблица 1

Генезис методологии формирования стратегии развития территории

Годы	Исследователи	Характеристика методологии	Формы организации производства	Возможный тип стратегии развития территории
1-й этап				
XVII – XVIII вв.	Т. Мор, Т. Компанелла, Ш. Фурье, Р. Оуэн, Дж. Стюарт, А. Смит, Д. Рикардо	Выявление конкурентных преимуществ различных территорий и конкурентных преимуществ производителей в зависимости от их местоположения	Единичное производство	Стратегии, движимые ресурсами
2-й этап				
1909–1933 гг.	В. Лаунхардт, А. Вебер, Й. Тюнен, В. Кристаллер	Обоснование оптимального размещения отдельно взятого предприятия относительно источников сырья и рынков сбыта	Индустриальное производство	Стратегии, движимые ресурсами
3-й этап				
1935 г. – середина 1980 гг.	Ф. Перроу, А. Вальд, Л. Вальрас, К. Эрроу, Г. Дебре, Л. Йохансен, А.Г. Аганбегян, Н.Н. Колосовский, Н.Н. Баранский, В.В. Кистанов, Н.Н. Некрасов	Определение лидирующих отраслей для создания новых товаров и услуг. Размещенная на территории, лидирующая отрасль обеспечивает совместную эксплуатацию предприятиями и территорией производственной и социальной инфраструктуры	Обоснование создания объединений, замыкающих на себе целый комплекс экономических и управленческих связей, производственную и социальную инфраструктуру. Создание территориально-производственных комплексов	Стратегии, движимые условиями

Годы	Исследователи	Характеристика методологии	Формы организации производства	Возможный тип стратегии развития территории
4-й этап				
Середина 1980-х гг. – середина 1990-х гг.	Э. Куклински, А. Маршалл,	Регионы рассматриваются как составные части пространственной экономической системы, где господствуют силы конкуренции. Обосновывается теория агломераций. Вводится понятие «промышленный регион»	Обоснован нематериальный подход к формированию стратегии развития территории. Концепция регионального развития ориентируется на знания и инновации, расширению информационных потоков между предприятиями различных отраслей и регионами	Стратегии, движимые условиями
5-й этап				
Середина 1990-х гг. – по наст. время	М. Портер, М. Энрайт, Б. Асхайм, А. Изаксен, М. Сторпер, И. Левин, Gassler H, Rammer C.,	Теории кластерного развития при определении стратегии территории	Создание кластеров, промышленных групп, региональных кластеров, промышленных районов, индустриальных округов	Стратегии, движимые амбициями

Сложившийся в России разрабатываемый тип стратегии развития территории можно определить, как стратегии, движимые условиями, т.е. при стратегическом планировании идет пролонгация отраслевой направленности развития территории, показатели развития территории зависят от уровня отраслевого развития, а население, проживающее на конкретной территории, практически не оказывает никакого влияния на формирование стратегии.

Утвержденная в законе государственная система стратегического планирования [3], включающая органы государственной власти федерального и регионального уровней управления, органы местного самоуправления, общественные, научные организации должна в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития РФ, обеспечить целостность, преемственность, ресурсную обеспеченность и сбалансированность системы. Законом предусмотрена разработка документов стратегического планирования на федеральном уровне управления, как по отраслевому, так и по территориальному принципу.

Новая парадигма стратегического развития территории РФ позволила выявить ряд факторов, влияющих на ее формирование, но не учитываемых ранее [1]. Рассматривая механизм учета и применения выявленных факторов в практике стратегического планирования, следует отметить их теоретическую и методическую недоработанность, что затрудняет изменение разработки стратегии развития территории с учетом новых направления формирующий тип стратегии.

Первым фактором, в новых условиях стратегического планирования влияющим на формирование стратегии территории мы определили ослабление роли институционального фактора. Основными инвесторами экономического развития территории теперь являются не государственные институты, а национальные корпорации, владеющие большими инвестиционными возможностями. С другой стороны, территория (город, муниципальное образование, регион, субъект РФ) не являются самостоятельным объектом функционирования. Поэтому, планируя стратегию развития территории, необходимо усилить взаимосвязь государственной региональной политики и формируемой стратегии региона, осуществляя этот процесс с учетом стратегических планов и наметок вышестоящих уровней управления. Замедляет этот процесс отсутствие механизма согласования отраслевых стратегий и стратегий развития хозяйствующих субъектов со стратегией развития и обеспечения конкурентоспособности региона.

Целесообразно изменить концепцию стратегического планирования регионов, перейдя от составления целевых ориентиров экономического и социального развития на перспективу по сложившейся ситуации к формированию стратегии, изменяющей приоритеты отраслевого развития сфер деятельности, с учетом потребностей вышестоящего уровня управления. В этом случае муниципальное образование будет влиять на решение социально-экономических проблем в субъекте РФ, а субъект РФ – в целом по стране.

Возможность планирования стратегии территории страны по схеме «снизу вверх» осуществима при наличии государственной политики решающей общенародные проблемы при применении моделей развития муниципальных об-

разований или субъектов РФ под установленные стандарты развития страны. В иных случаях планирование стратегии территории страны будет происходить по схеме «сверху вниз» или по «смешанной», что не отрицает применение моделей развития нижестоящих уровней управления.

Использование при планировании стратегии территории страны по схеме «снизу вверх» позволит уже на стадии формирования стратегии территории определить уникальные виды деятельности для нее в качестве «полюсов роста» или кластеров (отрасли специализации, градообразующие, доминирующие, пропульсивные, то есть обладающие эффектом мультипликатора) и вертикальные и горизонтальные связи при развитии территории, обеспечивающие ее конкурентоспособность.

Вторым фактором, влияющим на формирование стратегии территории в новых условиях стратегического планирования, мы определили изменение роли экономического фактора. Если раньше стратегическое развитие территории определялось наличием полезных ископаемых и природных ресурсов, то в настоящее время, в зависимости от поставленных целей или применяемой модели развития муниципальных образований или субъектов РФ, нужно рассматривать иные виды ресурсов – финансовые, информационные, инновационные, трудовые и др.

Учет должен проводиться не только по наличию ресурсов региона, но и эффективному их использованию. В стратегии развития территории необходимо учитывать повышение производительности ресурсов региона. Эффективность разрабатываемой стратегии развития региона должна учитывать показатели совокупной производительности. В современных условиях экономические показатели развития территории определяют ее бюджетообеспеченность, что в конечном итоге влияет на качество и уровень жизни населения. Измерение производительности совокупных показателей живого и ове­ществленного труда размером вновь созданной (добавленной) стоимости [1], а для региона это Валовой региональный продукт (ВРП), служит основой для расчета эффективности экономических факторов, определяющих стратегию развития территории.

Третьим фактором, влияющим на формирование стратегии развития территории в новых условиях стратегического планирования, мы определили учет социального фактора при формировании стратегии развития территории, который должен осуществляться по новым критериям. Когда региональное социальное развитие осуществлялось на государственные средства и предусматривало создание условий жизнеобеспечения населения на территории, то решение социальных проблем осуществлялось по следующей схеме (рис 1.).

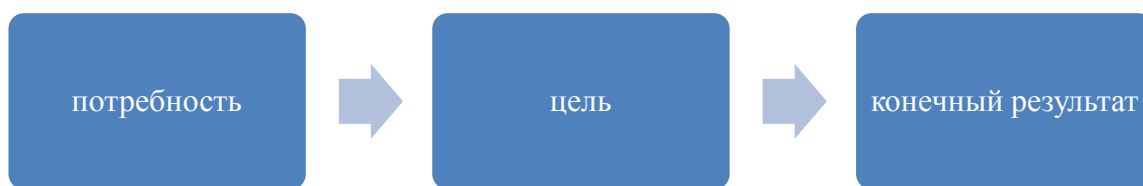


Рис. 1. Определение цели социального развития по старой схеме стратегического планирования в управленческой деятельности

Потребность социального развития региона определялась уровнем выполнения государственных социальных норм и стандартов и была направлена на выравнивание условий проживания населения по территории СССР.

В современных условиях расчеты потребности развития социальной сферы региона отнесено к функциям региональных органов государственного управления и местного самоуправления, поскольку инвесторы строящихся предприятий рассматривают развитие инфраструктуры для производственных целей, а не в региональном аспекте. Коренным образом изменилось формирование цели социального развития региона в связи с наличием финансовой зависимости региональных и муниципальных органов власти в решении социальных проблем не от потребности населения в повышении уровня планируемых социально-экономических изменений в регионе, а от федерального центра (рис. 2). Такой методологический подход к установлению цели и задач развития социальной сферы региона увеличивает существующее в стране региональное неравенство, т.е. имеющиеся различия в доходах и уровне жизни жителей разных субъектов РФ и муниципальных образований, приводит к излишним миграционным перемещениям, оттоку населения из ряда территорий.

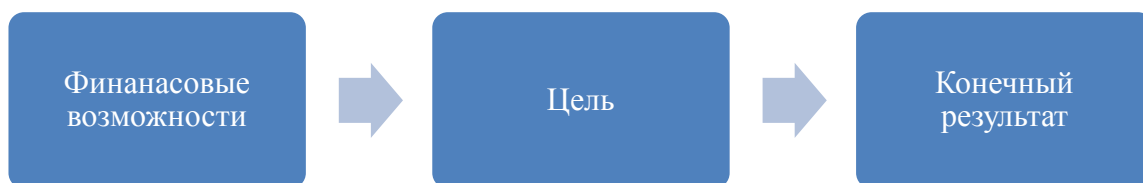


Рис. 2. Определение цели социального развития региона при современной системе стратегического планирования

Для соблюдения социального равенства жителей страны необходимо иметь государственные социальные стандарты развития социальной сферы регионов, которые должны быть ориентиром при осуществлении регионами своей прогнозной деятельности.

Четвертым фактором, влияющим на формирование стратегии территории в новых условиях стратегического планирования, мы определили гендерно-дифференцированный подход при формировании стратегии региона [4, 5]. Применение гендерно-дифференцированного подхода позволит при формиро-

вании цели социального развития региона более обоснованно выделит приоритеты развития сферы образования, здравоохранения, формирование доходов мужчин и женщин и т.п.

Учет новых факторов, при разработке стратегии развития территории, корректирует подходы к определению показателей результативности и эффективности при оценке затрат на развитие региона и уровень использования ресурсов территории;

Отличительные особенности показателей оценки эффективности и результативности при различных целях развития сформулировал еще Аристотель. Он выделил два типа показателей, используемых для характеристики действия системы. Первый тип показателей характерен для натурального хозяйства и в условиях функционирования систем экономии. Это тип показателей применяется, когда производство и торговля функционируют в целях удовлетворения потребностей. Второй тип показателей (хрематистика) характерен для рыночной экономики, когда хозяйственная деятельность направлена на получение прибыли и накопление богатства. В настоящее время в России идет переходный период от хозяйства удовлетворения потребностей к хозяйству ради получения прибыли. Поэтому главным показателем становится не степень удовлетворения общехозяйственного комплекса страны, а для каждого региона должен быть определен конкретный набор детерминантов, позволяющий обеспечить его социально-экономическое развитие.

Следовательно, основным показателем становится не степень удовлетворения потребности населения, а движение денег – рентабельность, прибыльность, накопление денег, кредиты, а на уровне страны – Валовой внутренний продукт и сбалансированность бюджета. Это не натуральные показатели, не абсолютные, а вытекающие из принятой экономической теории и системы оценок.

Таким образом, можно констатировать, что при разработке стратегии развития региона учет новых факторов, позволит более корректно сформировать цели ее реализации, в зависимости от создавшихся условий. Это позволит уже на стадии формирования стратегии территории оценить эффективность программы повышения общей производительности, выделит приоритеты развития социальной сферы, сформировать систему оценочных критериев с учетом стратегических показателей развития страны.

Список использованной литературы

1. Соколова Л.Г. Использование инновационных технологий при разработке стратегии развития региона. Стратегия устойчивого развития регионов России : сб. материалов XXXVIII Всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск : Изд-во ЦРНС, 2017. – 180 с.
2. Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: Опыт, проблемы, рекомендации / И.С. Головкин, Т.В. Псарева, Е.В. Репина-Гаврикова, И.А. Назаренко ; под общ. ред. Т.В. Псаревой. – Новосибирск, 2006. – 544 с.

3. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

4. Соколова Л.Г. Учет гендерных нужд при формировании стратегии развития региона / Л.Г. Соколова, И.И. Казанцева // European Social Science Journal (Европейский журнал социальных наук). – 2015. – № 7. – С. 101–105.

5. Казанцева И.И. Гендерно-дифференцированный подход в стратегическом планировании трудового потенциала развития региона [Электронный ресурс] / И.И. Казанцева, Л.Г. Соколова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2013. – № 1. – Режим доступа: <http://eizvestia.isea.ru/pdf.aspx?id=18680>.

Информация об авторе

Соколова Лариса Георгиевна – доктор экономических наук, профессор, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru.

Author

Sokolova Larissa Georgiyevna – Doctor of Science (Economics), Professor, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University, Lenin str. 11, Irkutsk, 664003, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru.