

АНАЛИЗ ПОДХОДОВ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ АГЛОМЕРАЦИЙ

*Даниил Михайлович Богославец, аспирант,
E-mail: mcm.91@mail.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте,
<http://www.muiiv.ru>*

В основе статьи лежит рассмотрение основных подходов стратегического планирования агломераций и проблем, возникающих в связи с долгосрочным планированием. Все большую актуальность приобретает подход, основывающийся на определении сравнительных преимуществ территориальных образований и концентрации на сильных сторонах каждой конкретной агломерации. Главной целью этой статьи является рассмотрение сложившегося на практике плана по формированию долгосрочной стратегии развития.

Ключевые слова: агломерация, стратегическое планирование.

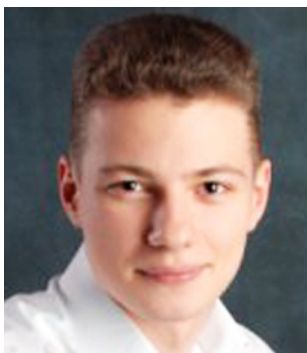
Стратегическое планирование городского развития становится наиболее эффективным методом обеспечения высокой конкурентоспособности городов в условиях растущей конкуренции и усиливающейся глобализации экономики во всем мире. Поэтому процессом разработки стратегических планов и крупных проектов, способных резко выдвинуть город на передовые позиции, охватывается все большее количество городов.

Осознание местными властями необходимости серьезных перемен в условиях глобализации и роста конкуренции городов и регионов привело к разработке и реализации акций, имеющих стратегическое значение для коренных изменений в городах. На сегодняшний день большинство городов, серьезно озабоченные проблемами экономического развития, разрабатывают те или иные документы комплексного характера, которые дают возможность в определенной степени скоординировать деятельность в сфере экономической политики. В настоящее время наиболее целесообразным является следующий состав документов:

- стратегия социально-экономического развития города, охватывающая все стороны городской жизни;
- экономическая стратегия города;
- концепция экономической политики городских властей;
- набор проектов (программ) по реализации местной экономической политики властей;
- план мероприятий по экономическому развитию города [3].

Вместе с тем разработанные стратегии, принятые программы и план местного развития практически не реализуются. Местные органы власти стремятся, прежде всего, снять социально-экономическое напряжение на своих территориях, выплатить людям зарплату, наладить коммунальное обслуживание и обеспечить безопасность граждан, то есть решать исключительно текущие проблемы, реализуя стратегию развития не заглядывая в обозримое будущее. Многие проблемы, решение которых позволяет говорить о движении по пути устойчивого развития, уходят на второй план. Другой причиной, замедляющей переход на траекторию устойчивого развития, является недостаточная подготовленность населения к активному участию в этих процессах.

Исходным этапом формирования стратегического плана социально-экономического развития города является определение его стратегической ориентации (стратегического замысла). Для каждого города необходимо обоснование стратегической ориентации его развития, включая определение важнейших приоритетов развития



Д.М. Богославец

в перспективе. Важность данного этапа обуславливается тем обстоятельством, что органы власти города как главные носители стратегии его развития должны четко сформулировать свою позицию относительно будущего города.

Примеры стратегической ориентации городов (аналогичны понятию «миссия» для предприятий и корпораций):

– быть «открытым городом» (для иммигрантов и пр.), международным городом, городом культуры;

– стать «столицей информации» и «центром транспортных перевозок»;

– развиваться в качестве центра технологических инноваций;

– стать одним из ведущих регионов в сфере внедрения передовых технологий связи;

– создать европейский центр высококачественного производства [2].

На базе формирования стратегий отдельных городов (муниципальных образований) все больше проявляется необходимость разработки стратегий **для совокупности городов**. Недостаток рабочих мест в городах-спутниках, все большая тяга населения к крупным городам и их возможностям приводит к необходимости разработки стратегии именно агломерации. Такие инициативы позволяют ядру агломерации увеличить возможности своего развития, а городам-спутникам приобрести определенную специализацию и выиграть за счет общего агломерационного эффекта.

Сам цикл стратегического планирования социально-экономического развития региона кратко можно представить в следующем виде:

- 1) Определение целей развития.
- 2) Анализ внешней среды развития региона.
- 3) Анализ потенциала развития региона.
- 4) Использование имеющихся и создание новых местных преимуществ.
- 5) Разработка концепции и стратегии развития.
- 6) Разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии.
- 7) Анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения.

Схематично цикл стратегического планирования развития региона представлен на рисунке 1. Рассмотрим последовательно все стадии стратегического планирования экономического развития региона.

1-я стадия. Определение целей развития. Четко сформулированная система целей развития, которые удовлетворяют стандартным требованиям измеримости, достижимости, ориентированности во времени и непротиворечивости, может принести региону намного больше пользы, чем, скажем, финансовые средства, полученные от федерального центра, которые можно просто потратить на погашение той или иной текущей задолженности.

Обычно различают общие цели развития, или так называемую миссию, и конкретные цели и задачи, вытекающие из них. К их выработке желательно привлекать всех, кто будет работать по их достижению: работников администрации, предпринимателей, население, всех заинтересованных лиц, активно задействовать прессу. Для формулирования целей развития полезно привлечь экономических советников, работников местных высших учебных заведений, служащих местных банков.

Главная цель развития любого региона – устойчивое улучшение качества жизни всех категорий жителей. Данная цель может быть выражена более подробно через характеристики и параметры развития региона как многофункционального, интегрированного в российскую и мировую экономику и предоставляющего благоприятную внешнюю среду для жизни и экономической активности.

2-я стадия. Анализ внешней среды развития региона. Анализируются ключевые социально-экономические параметры внешней среды (динамика ВВП, инвестиционный

климат, разнообразные риски, инфляция, перспектива экономического роста), проводится сравнительный анализ экономического развития.

Анализ внешних и внутренних факторов позволяет определить отрасли и виды деятельности, которые могут дать региону существенное развитие, и сформулировать соответствующие меры, которые могут эффективно реализовать имеющийся потенциал. Данный анализ позволяет выявить сравнительные характеристики среды региона:

– во внешней среде: географическое положение и климат, макроэкономическая ситуация в России, преобладающие тренды в экономике мира и России, демографические тенденции и др.;

– во внутренней среде: ресурсы и их доступность (человеческие ресурсы, включая навыки и образование, технология, основные фонды, недвижимость, финансы), предпринимательский и инвестиционный климат, инфраструктура и коммунальные услуги.

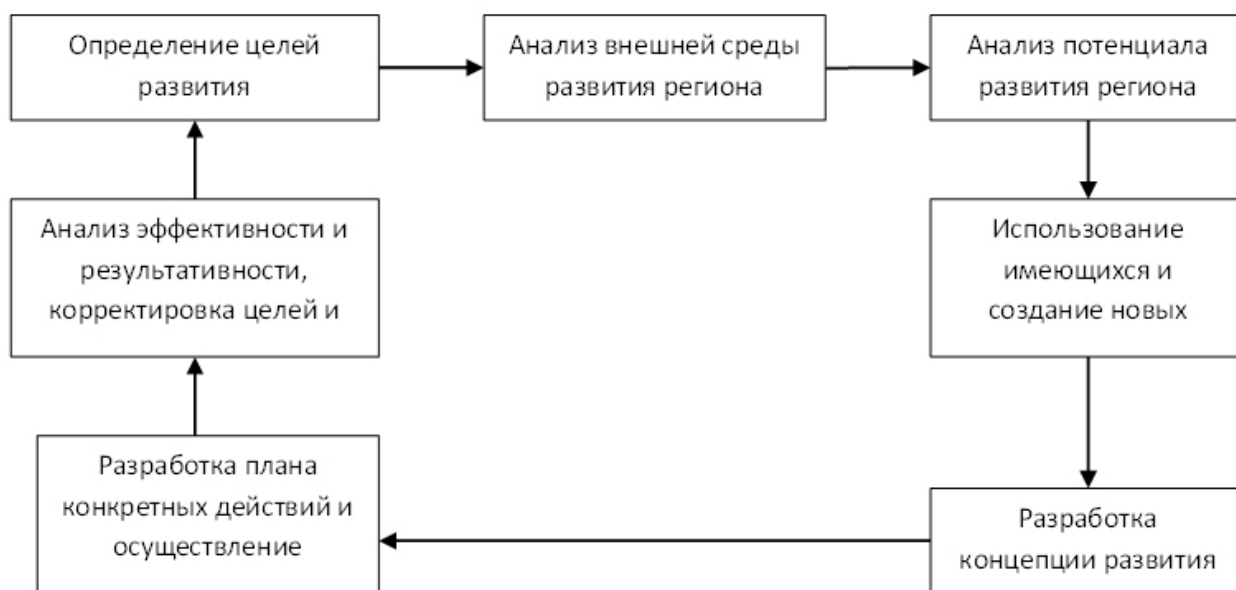


Рисунок 1 – Цикл стратегического планирования развития региона

3-я стадия. Анализ потенциала развития региона. С помощью количественного и качественного анализа экономической, социальной, экологической и институциональной внешней среды, в которой действуют региональные экономические агенты, уточняются и оцениваются внешние ресурсы, которые можно привлечь для экономического развития региона (финансовые, человеческие, природные, институциональные). Выбор стратегии развития региона в значительной степени определяется состоянием его социально-экономического потенциала.

4-я стадия. Использование имеющихся и создание новых местных преимуществ. На этой стадии стратегического планирования:

– рассматриваются возможности использования имеющихся преимуществ региона (расположение, близость основных рынков, демографические особенности, развитость инфраструктуры);

– определяются результаты осуществления предшествующих программ социально-экономического развития региона;

– выявляются причины успехов и провалов предыдущих шагов по управлению региональным экономическим развитием;

– уточняются внутренние факторы регионального развития, основные и дополнительные отрасли, определяется, на какой – индустриальной, постиндустриальной или доиндустриальной – стадии развития находится регион;

—определяется, где, в каких сферах и за счет каких факторов в основном создается и может быть создана добавленная стоимость, на этой основе еще раз уточняются цели экономического развития региона.

В рамках данной стадии стратегического планирования социально-экономического развития региона рассматриваются возможности того, как максимально использовать сильные стороны региона, а слабые нейтрализовать или превратить в преимущества.

5-я стадия. Разработка концепции и стратегии развития. На этой стадии стратегического планирования делаются окончательные выводы о целях социально-экономического развития региона, факторах и механизме этого развития, а также о методах управления этим развитием. Выводы делаются с учетом новых тенденций социально-экономического развития регионов, местных особенностей и особенностей современного этапа развития российской экономики. Концепция включает выявление приоритетных направлений развития региона, анализ ресурсов развития, а также выявленных конкурентных преимуществ данного региона. В результате выработки и реализации концепции происходят формирование альтернативных вариантов стратегии, их сравнительная оценка, отбор оптимального варианта и его доработка с учетом положительных компонентов и подходов, содержащихся в других вариантах.

6-я стадия. Разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии. На основе сформированных концепции и стратегии социально-экономического развития разрабатывается план конкретных действий.

Стандартный план конкретных действий включает в себя задачи с указанием срока их решения, ответственных лиц, ожидаемых результатов, размеров и источников финансирования, способов промежуточного контроля и обратной связи. Весьма важным аспектом этой стадии стратегического планирования является анализ баланса результатов и затрат, связанных с осуществлением плана.

7-я стадия. Анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения. Целевое стратегическое управление развитием региона предполагает наличие не только рабочей программы действий, но и постоянного мониторинга социально-экономического состояния региона, сравнение данных мониторинга с целями и критериями регионального развития, оценку эффективности и результативности принятых мер [4].

Даются ответы на вопросы:

- Совместима ли стратегия с ресурсами, с данными об окружающей среде?
- Помогает ли стратегия решить критические проблемы региона?
- Получает ли стратегия поддержку жителей?

Современные подходы к формированию государственной политики социально-экономического развития, как городов, так и городских агломераций должны учитывать два основных аспекта:

- 1) политику федеральных и региональных органов власти по отношению к городам;
- 2) собственно социально-экономическую политику каждого определенного города.

Между этими аспектами политики имеются различия в содержании, целях и средствах их реализации.

Например, главные цели государственной социально-экономической политики по отношению к городам (городским агломерациям):

—геополитические цели, связанные с осуществлением экономического контроля, присутствием государства в каждом городе, стимулированием хозяйственного освоения территорий городов;

- поддержание необходимых территориальных пропорций в национальной экономике;
- формирование в городах (городских агломерациях) благоприятных условий для осуществления хозяйственной деятельности;
- содействие формированию в каждом крупном городе собственной экономической базы для решения задач социального развития;
- преодоление существенных различий в качестве жизни населения между крупными городами, обеспечение достижения в каждом из них уровня минимальных социальных стандартов;
- содействие в создании в каждом городе благоприятных условий для наиболее рационального использования его ресурсного потенциала с целью реализации общегосударственных задач.

Второй аспект государственной политики, направленный на обеспечение социально-экономического развития городов (городских агломераций), предусматривает разработку целевых установок (ориентиров) собственной социально-экономической политики городов, обеспечивающей комплексность их развития. Это, прежде всего, предполагает решение задачи жизнеобеспечения населения крупного города. В этой связи органы власти города должны нести основную ответственность перед населением и федеральным центром за социально-экономическую ситуацию, которая складывается в городе. Причем в основу взаимоотношений между федеральными и городскими органами управления должен быть положен принцип разделения предметов ведения и делегирования полномочий, который закрепляется нормативными актами [1, 7].

Методология разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования, наиболее приемлемая на современном этапе, в рамках мировой практики строится на сочетании трех подходов:

- экономико-математического подхода, предполагающего анализ существующих статистических данных о социально-экономическом развитии МО, планов и программ развития хозяйствующих субъектов, выявление тенденций и ограничений развития с использованием многопараметрических экономико-математических моделей;
- социолого-коммуникативного подхода, предполагающего за счет социологических процедур получить недостающую информацию, обеспечить вовлечение в процесс сбора информации, выявления проблем и перспектив развития муниципального образования, выработку решений активной части сообщества и хозяйствующих субъектов;
- сценарного подхода, предполагающего проведение качественного и количественного анализа возможных отклонений и альтернатив развития МО, определение наиболее вероятных сценариев его социально-экономического и пространственного развития, а также программы действий органов местного самоуправления, направленных на реализацию наиболее выгодных для муниципалитета сценариев развития и снижения рисков.

Сочетание данных подходов позволяет учесть как объективные, так и субъективные факторы развития, преодолеть ограничения, связанные с задержкой предоставления, неполнотой и недостоверностью отдельных количественных данных и субъективностью качественных оценок. Что позволит в конечном итоге получить документ – стратегию социально-экономического развития, который будет в полной мере отвечать сложившейся ситуации и будет принят субъектами муниципального сообщества, а также разработать программу действий администрации, позволяющую учитывать факторы неопределенности его развития и управлять рисками, обусловленными действием внешних сил [6].

Если первые два подхода в той или иной степени стали традиционными при разработке стратегии развития муниципальных образований в России, то сценарный под-

ход часто реализуется в крайне упрощенном виде, что значительно снижает его полезность. Выявление разветвлений и проработка возможных сценариев развития позволяет предвидеть возможные варианты развития событий, выстраивая систему снижения негативных последствий внешних решений и осуществлять шаги для принятия желательных для агломерации решений [5].

Стратегический план социально-экономического развития города или агломерации – это партнерство властей, населения и бизнеса, а значит, и контроль за его выполнением также должен быть общественным. Гласность и открытость в разработке и реализации плана – залог его успеха и соответствия потребностям городского сообщества. Контроль и оценка результатов должны быть общественными для того, чтобы не только оценить успехи, но и ускорять необходимые решения, а также вносить коррективы, если запланированные действия не дают ожидаемых результатов. Мониторинг проводится с целью обеспечения реализации и поддержания постоянной актуальности стратегического плана. С учетом результатов мониторинга принимаются решения о распределении ресурсов и корректировке целей и мер стратегического плана.

Подводя итог, совершенствование процессов и механизмов современного стратегического управления согласно мировой практике требует системного подхода и охватывает направления:

- определение миссии региона, его стратегических целей;
- внедрение бюджетного планирования, ориентированного на результат, что, как правило, ставит перед исполнительными органами государственной власти необходимость проводить преобразования своей структуры и стимулировать эффективность бюджетных расходов;
- внедрение программно-целевого метода, обеспечивающего прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и результатами их использования в соответствии с приоритетами государственной политики;
- введение системы унифицированных показателей эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти по достижению стратегических целей;
- усиление ответственности исполнительных органов государственной власти за рациональное использование бюджетных ресурсов, исполнение полномочий и бюджетных обязательств, достижение поставленных целей;
- введение новых принципов, порядка стимулирования и оплаты труда государственных гражданских служащих на основе комплексной оценки достижения целей исполнительными органами государственной власти.

Также важно отметить, при отсутствии единого подхода при составлении стратегий различными городскими агломерациями могут возникать конкурирующие цели. Нужно формировать объективное и непредвзятое видение текущей экономической ситуации в агломерациях и осуществлять более эффективное распределение ресурсов для достижения согласованной цели.

Литература

1. *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики: учеб. / А.Г. Гранберг. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007.
2. *Маслаков В.В.* Эволюция концептуальных основ российского регионального развития // Регион: экономика и социология. 2003. № 3. С. 151–156.
3. *Некрасов Н.Н.* Региональная экономика. М.: Экономика, 1975.
4. Стратегическое планирование: учеб. / под ред. А.Н. Петрова. СПб.: Знание, 2007. 200 с.
5. *Жихаревич Б.С.* Обзор состояния стратегического планирования на уровне субъектов федерации // Территориальное стратегическое планирование (технологии успеха): доклады участников Второго общероссийского форума лидеров стратегического планирования. СПб., 2007.
6. *Тихомиров С.А.* Инновационное направление регионального развития // Инновации. 2008. № 7. С. 31–36.

7. Кузнецова А.И. Переосмысление традиционных подходов к организации государственного администрирования в современном городе // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Сер. 1: Экономика и управление. 2013. № 2(4). С. 59–66.

Analysis of approaches to strategic planning agglomerations

Daniel Mihaylovich Bogoslavets, graduate, Urban and civil service economics department of Witte Moscow University

This article contains the review of the basic approaches to strategic planning of urban agglomerations and the problems occurring due to making plans in long-term. The approach based on the comparative advantages of territorial entities and concentration on the strong aspects of every particular agglomeration becomes more urgent. The main purpose of this article is to observe the established practices of making a plan for the long-term development strategy formation.

Key words: urban agglomeration, strategic planning.

УДК 339.972

О ПЕРСПЕКТИВАХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

*Наталья Витальевна Бойко, канд. культурологи, доцент,
доц. кафедры экономических теорий и военной экономики,
E-mail: boiko.nata@mail.ru,*

*Татьяна Николаевна Чертова, канд. экон. наук,
доц. кафедры экономических теорий
и военной экономики,
E-mail: tatyana_chertova@mail.ru,
Военный университет,
http://vumo.su*

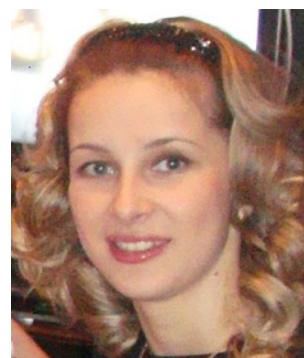
В статье анализируются основные результаты второго этапа реализуемой Концепции демографической политики РФ на период до 2025 г., выявляется положительная динамика основных показателей воспроизводства населения, отмечаются наиболее существенные демографические вызовы, с которыми Россия столкнется в долгосрочной перспективе. Обозначены важнейшие меры, которые государство должно предпринять в области регулирования процесса народонаселения.

Ключевые слова: демографическая политика, численность населения, уровень смертности населения, уровень рождаемости, социально-экономические показатели, демографические вызовы.



Н.В. Бойко

В 2007 г. Указом Президента РФ была утверждена «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – Концепция), в которой были обозначены следующие стратегические цели: стабилизация численности населения к 2015 году на уровне 142–143 млн человек и создание условий для ее роста к 2025 году до 145 млн



Т.Н. Чертова