

ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ РФ ДО 2030 ГОДА

*Татьяна Александровна Сапожникова, магистрантка
кафедры экономики городского хозяйства и сферы обслуживания
E-mail: sapozhnikovat@gmail.com*

*Маргарита Анатольевна Шугаева, магистрантка
кафедры экономики городского хозяйства и сферы обслуживания
E-mail: shugaeva79@gmail.com*

*Алефтина Ивановна Кузнецова, д-р экон. наук, проф.,
профессор кафедры экономики городского хозяйства и сферы обслуживания
E-mail: alla.kuznetso@yandex.ru
Московский университет им. С. Ю. Витте
<http://muiv.ru>*

В статье рассмотрены понятия «планирование» и «прогнозирование», принципы планирования экономики в период СССР, рассказано о законодательном регулировании системы планирования и прогнозирования социально-экономического развития в Российской Федерации, а также проанализирована стратегия социально-экономического развития Москвы на период до 2025 года.

Ключевые слова: планирование, прогнозирование, прогноз, план, стратегия, стратегическое планирование, социально-экономическое развитие, стратегия социально-экономического развития Москвы.

Неравномерность экономического развития территорий, высокий уровень социальной дифференциации населения, глобальные и локальные социально-экономические изменения, произошедшие в последние десятилетия, переоценка нравственных ценностей, безусловно, оказывают влияние на социальные, нравственные, технологические, экономические отношения в обществе, а также вынуждают территории разного уровня страны активно реагировать на возникающие проблемы. В таких условиях наличие стратегического плана развития территории – потребность современного общества.



Т.А. Сапожникова

Поэтому необходимость повышения социально-экономического уровня развития городов России является актуальной задачей, как в текущем периоде, так и в перспективе. Решить ее позволяют методы оптимального планирования и прогнозирования.

Согласно закону города Москвы «Об основах научно-технической политики города Москвы» социально-экономическое развитие города – это повышение качества жизни и культурного уровня населения города, уровня развития и конкурентоспособности сферы производства и услуг, эффективности управления жизнедеятельностью города.

В качестве целей социально-экономического развития города используются такие, как увеличение доходов, улучшение качества образования, питания и здравоохранения, снижение уровня нищеты, оздоровление окружающей среды, равенство возможностей, расширение личной свободы, обогащение культурной жизни населения. Уровень дос-



М.А. Шугаева

тижения поставленных целей оценивается по количественным и качественным характеристикам и показателям, выбранным в систему критериев достижения цели [5].



А.И. Кузнецова

Прогнозирование и стратегическое планирование – это деятельность в высшей степени сложная. Ее должны осуществлять профессионалы с междисциплинарным опытом и дальним видением и стратегическим мышлением.

В Советском Союзе экономика была плановой. Существовало планирование. «Прогнозирование» использовалось в исследованиях о направлениях развития экономики и отдельных ее элементов в будущем. Экономические прогнозы охватывали в единстве проблематику развития производительных сил и производственных отношений. Развитие науки и техники, естественного движения населения, природных ресурсов и др. При социализме разработка экономических прогнозов являлась научно-аналитической стадией процесса народно-хозяйственного планирования, исследовательской основой подготовки концепции плана, конкретных плановых решений и заданий плана [1].

После распада Российской Империи и образования нового государства сразу появился институт планирования на государственном уровне. В 1917 году для организации планового руководства развитием экономики создается Высший совет народного хозяйства. Годом позже создаются губернские и уездные советы народного хозяйства, которые фактически управляли экономическим развитием соответствующих административных единиц. В 1920 году создается комиссия по электрификации страны; позднее на ее основе была создана государственная плановая комиссия (Госплан). Госплан СССР (Государственный плановый комитет Совета Министров СССР) – это государственный орган, осуществлявший общегосударственное планирование развития народного хозяйства СССР и контроль выполнения народнохозяйственных планов. Работа Госплана СССР по планированию народного хозяйства координировалась с Центральным Статистическим Управлением (ЦСУ), Наркоматом финансов (позднее Министерством финансов СССР), Высшим советом народного хозяйства (ВСНХ СССР), а позднее с ГКНТ СССР, Госбанком СССР и Госснабом СССР. С 1928 года Госплан СССР начал составлять пятилетние планы и контролировать их исполнение.

Пятилетние планы развития народного хозяйства СССР или пятилетки были разработаны для быстрого экономического развития Советского Союза. Несколько пятилетних планов не занимали полностью предусмотренный для них промежуток времени (некоторые были успешно выполнены раньше срока, в то время как другие невыполнены). Первые пятилетние планы формировались с целью быстрой индустриализации Советского Союза, и, следовательно, основное внимание в них уделялось тяжелой промышленности. Всего в период существования СССР было 13 пятилетних планов. Первый был принят в 1928 г. на пятилетний период с 1929 по 1933 год, и был выполнен на год раньше. Последний, тринадцатый Пятилетний план был рассчитан на период с 1991 по 1996 год и не был выполнен из-за распада Советского Союза в 1991 году и последовавшего за этим перехода к рыночной экономике.

В первые годы после распада Советского Союза система планирования в России была разрушена. Лишь в 1995 году был издан федеральный закон №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально – экономического развития Российской Федерации», который был призван регламентировать процессы, цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития России [2].

Согласно этому закону прогноз социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается исходя из комплексного анализа таких факторов, как демографическая ситуация, научно-технический потенциал, накопленное национальное богатство, социальная структура, внешнее положение РФ, состояния природных ресурсов и перспективы изменения любого из указанных факторов. Прогнозы разрабатываются как в целом по России, так и по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, и по регионам. Каждый прогноз разрабатывается в нескольких вариантах (оптимистический, реалистический и пессимистический) с учетом вероятности воздействия внутренних и внешних политических, экономических и иных факторов.

Долгосрочный прогноз разрабатывается раз в пять лет на десятилетний и более период. На основе прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу Правительство Российской Федерации организует разработку концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. А также обозначенные в прогнозе и концепции социально-экономического развития ориентиры используются при разработке прогнозов и программ среднесрочной перспективы.

Среднесрочный прогноз и программа социально-экономического развития РФ разрабатываются на период до трех лет и ежегодно корректируются в зависимости от изменяющихся внешних и внутренних факторов развития страны.

Краткосрочный прогноз социально-экономического развития РФ разрабатывается ежегодно. Он содержит перечень целевых социальных программ с указанием краткой характеристики каждой, результатов выполнения этапов, объемов финансирования с указанием источников, заказчиков и исполнителей программы. Такой прогноз становится базой для разработки бюджета субъекта РФ.

На уровне городов разрабатываются краткосрочные прогнозы их социально-экономического развития, в рамках которых дается оценка состояния территории, анализ хода выполнения действующих программ и их корректировка, рассмотрение основных параметров формирования бюджета, рассмотрение и согласование предложений по размещению новых и развитию функционирующих предприятий, взаимодействие со всеми экономическими структурами и согласование их проектов, разработка предложений по привлечению новых источников финансирования.

Главное требование, которому должны отвечать все прогнозно-плановые документы любого уровня – взаимосвязь прогнозов разного периода друг с другом, наличие общих целей, достижение долгосрочных целей через среднесрочные, а среднесрочных через краткосрочные.

В 2001 году разрабатывалась новая редакция данного закона, имевшая название «Федеральный закон о государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития РФ» [3]. В нем вводилась статья о необходимости разработки прогнозов, концепции, индикативных планов и программ социально-экономического развития субъектов РФ. Однако проект закона был отклонен президентом РФ с формулировкой «противоречащий конституции РФ» и нарушающий конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления [4].

В июне 2014 года был принят новый федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», устанавливающий правовые основы стратегического планирования в РФ и признающий закон 1995 года утратившим силу.

В этом законе дается следующее определение понятию «стратегическое планирование»: стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации,

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации [7].

Таким образом, система стратегического планирования включает в себя деятельность органов государственного управления по следующим направлениям:

- целеполаганию – определению целей, направлений и приоритетов социально-экономического развития РФ;
- планированию;
- прогнозированию;
- программированию – деятельности участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленной на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;
- мониторингу и контролю реализации документов стратегического планирования – деятельности участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования [2].

В этом же законе дается новое толкование продолжительности периодов планирования. Долгосрочный период – период продолжительностью более шести лет (без указания верхней границы). Среднесрочный период – период продолжительностью от трех до шести лет включительно.

Полномочия органов государственной власти РФ в сфере стратегического планирования распределяются по трем уровням:

- федеральный уровень, стратегия в масштабах страны;
- уровень субъекта РФ, стратегия в масштабах региона;
- муниципальный уровень – города.

Система стратегического планирования основывается на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе.

В рамках мониторинга и контроля над реализацией документов стратегического планирования высшие должностные лица ежегодно формируют отчет о результатах деятельности по реализации принятых к действию мероприятий. На федеральном уровне – ежегодный отчет Правительства РФ, на уровне субъекта РФ – ежегодный отчет высшего должностного лица субъекта РФ, на муниципальном уровне – ежегодный отчет главы муниципального образования.

Таким образом, в настоящий момент управление социально-экономическим развитием Российской Федерации в целом, и ее городов и регионов в частности, находится на стадии перехода к принципам стратегического планирования. Проходит процесс разработки необходимых нормативно-правовых актов, документов стратегического планирования. Тем временем принятые ранее, до дня вступления в силу ФЗ № 172, документы стратегического планирования и федеральные целевые программы продолжают действовать до даты окончания установленного в них срока.

Стратегия социально-экономического развития Москвы была разработана в 2012 году, вскоре после включения в состав города территорий так называемой Новой Москвы, и рассматривает опции развития города до 2025 года.

В основе разработки данной стратегии лежит анализ текущей социально-экономической ситуации в Москве, а также стратегических ресурсов и вызовов развития, стоящих перед городом в настоящее время.

В частности среди важнейших проблем названы:

- 1 Дисбаланс экономических возможностей и качества среды и жизни.
- 2 Уязвимость источников финансового и бюджетного «благополучия» города.
- 3 Высокая дифференциация по качеству и уровню жизни горожан.
- 4 Несоответствие образовательного уровня населения и требований рынка труда.
- 5 Низкая эффективность использования территории города.
- 6 Высокий уровень административных барьеров для бизнеса.
- 7 Недостаточная роль органов местного самоуправления и гражданского общества

в определении приоритетов и контроле исполнения обязательств городских властей.

Одной из главных стратегических задач для развития Москвы становится переход к качественно новому этапу развития на широкой модернизационной основе, целью которого является ликвидация разрыва между экономическим потенциалом, с одной стороны, и качеством городской среды и жизни москвичей, с другой.

Важнейший ресурс города – человеческий потенциал. По максимальному прогнозу население города к 2025 году увеличится на 0,9 млн чел. и составит 12,5 млн чел. При этом ожидается сокращение уровня рождаемости, на 550 тыс. чел. (7,5 %) [6], уменьшится численность трудоспособного населения. Для сравнения за период 2003–2010 гг. численность населения в трудоспособном возрасте увеличилась на 1 млн чел. Этот поток может существенно колебаться, поскольку зависит от целого ряда внутренних и внешних факторов. Также городу предстоит решать задачу несоответствия уровня образованности трудовых кадров потребностям рынка труда.

Другой важнейший ресурс города – пространственно-территориальный. За последние 20 лет произошло чрезвычайное уплотнение городской застройки, которое не сопровождалось адекватным развитием городских инфраструктур, прежде всего, транспортных и социальных (здравоохранение и образование). Степень изношенности объектов инженерной инфраструктуры города достаточно высока: 40–50 % для электрических сетей, 55 % – генерирующее оборудование, 50 % – тепловых сетей, 50 % – водопроводных труб и т.д. [6] Велика доля промышленных территорий, не использующихся по своему прямому назначению. Важная роль и надежды на решение проблем пространственно-территориального комплекса связаны с присоединением территорий «Новой Москвы». Новые территории, в случае рационального планирования и создания схем, привлекательных для участия бизнеса разного уровня, предоставляют возможность снизить нагрузку «старой» Москвы за счет перехода от моноцентрической к полицентрической схеме планировки города [6].

Максимальным экономическим потенциалом в реальном секторе экономики обладает сфера услуг города, что полностью соответствует претензиям Москвы на роль постиндустриального города. Москва обладает высоким потенциалом увеличения доходов от туризма. В Москве находятся центры компетенций в области медицины катастроф, кардиологии, онкологии, офтальмологии. В Москве сосредоточены компании индустрии СМИ и информации, центры по производству медиа-контента, теле-, радиопрограмм, кинофильмов. Среди относительно новых несырьевых производств и услуг наиболее перспективными для Москвы могут стать бизнес-услуги и сфера информационных технологий. Высок потенциал города для размещения инновационного производства товаров премиум-класса. Москва является лидером по уровню развития финансовых услуг [6].

Основываясь на данных официальных прогнозов федеральных органов исполнительной власти и утвержденных параметров бюджета РФ в рамках стратегии социально-экономического развития Москвы до 2025 года разработаны два сценария: «Инерционный сценарий» и сценарий «Москва – глобальный город».

«Базовой характеристикой инерционного сценария является сохранение основных тенденций, сложившихся в последние десятилетия, при частичной модернизации некоторых механизмов, обеспечивающих уже имеющиеся конкурентные преимущества Москвы – столичный статус, высокая концентрация финансовых и человеческих ресурсов, более высокий уровень жизни по сравнению с общероссийским фоном» [6].

Радикальных изменений в структуре экономики города при инерционном сценарии социально-экономического развития Москвы не планируется. При этом сценарии прогноз прироста ВРП в среднесрочном периоде составляет 22 %, а в долгосрочном – 61 %. Прирост среднедушевого ВРП в реальном выражении в среднесрочном периоде – 19 %, в долгосрочном периоде – 51 %. Объем ВРП на душу населения по паритету покупательной способности к 2016 году составит 54 тыс. долл. США, к 2025 году – 83 тыс. долл. США. Показатель роста численности занятых в экономике города в среднесрочном периоде составит 100 %, в долгосрочном периоде – 98 %. Увеличение объема инвестиций в экономику города в среднесрочном периоде ожидается на 47 %, а в долгосрочном периоде на 137 %. При этом сценарии темпы опережающего развития Москвы в сравнении с остальными городами РФ постепенно замедлятся, и к 2020 году значения основных прогнозных показателей Москвы сравняются со средними показателями по России [6].

«Сценарий «Москва – глобальный город» предполагает, что городская политика будет в большей степени ориентирована на глобальную конкуренцию в постиндустриальной фазе, когда качество среды становится едва ли не основным инвестиционным стимулом. В отличие от инерционного сценария на динамику ВРП будет оказывать влияние стимулирующая политика Правительства Москвы, направленная на повышение качества использования каждого из четырех стратегических ресурсов города: экономического потенциала; человеческих ресурсов; территории и возможностей городского управления. Данный сценарий предполагает, что будут произведены преобразования, повышающие качество городской среды, а в экономической политике города будет сделан акцент на отраслях и кластерах, которые способны стать «локомотивами развития» для всего городского хозяйства, произойдет существенное улучшение делового климата» [6]. При этом сценарии в структуре городской экономики ожидается сокращении обрабатывающей промышленности на 6–7 %, повысится доля интеллектуальных услуг – науки, инжиниринга, информационных и деловых услуг, объем экспорта услуг увеличится, увеличится доля образования и здравоохранения с 4–5 до 5,5 % [6].

Для реализации сценария «Москва – глобальный город» необходимо будет усилить городскую политику в области переориентации промышленной политики на технологические кластеры, усилить стимулирование таких отраслей как энергетика, аэрокосмос, инфо-телекоммуникации, биофармацевтика. Необходимо оказывать поддержку таким отраслям как образование, здравоохранение, финансирование и деловые услуги – то есть отраслям, влияющим на качество городских сервисов и уровень человеческого развития. А также необходимо будет реализовать комплекс мер, направленных на повышение качества инфраструктур города (коммунальное хозяйство, транспортная инфраструктура, уровень безопасности населения), изменение пространственно-территориальной организации города (реализация концепции «умный город» и «город парк», новая жилищная политика и т.д.), повышение качества работы социальных служб и сервисов города (образование, здравоохранения, учреждений культуры).

Главными приоритетами станут: развитие Москвы, в качестве столичного региона, реконструкция и повышение качества городской среды, развитие новых территорий, в качестве экспериментальных площадок развития города, развитие и приращение человеческого потенциала, повышение эффективности систем социальной адаптации, формирование современной среды бизнеса, развитие сектора высокотехнологичных деловых и потребительских услуг в городе, развитие инновационных отраслей промышленности.

Одним из наиболее активно внедряемых инновационных путей управления развитием города в настоящий момент стало внедрение IT-технологий в процессы управления городом, призванных не только обеспечить качественный рост уровня жизни горожан и процессов управления городом, но и вовлечь граждан в эти процессы.

Город Москва, среди городов Российской Федерации, безусловно, является лидером по темпам внедрения таких инноваций. В настоящий момент в Москве действует программа «Информационный город», рассчитанная до 2016 года, по итогам реализации которой департамент информационных технологий города Москвы рассчитывает получить следующие результаты:

- развитие информационно-коммуникационных сервисов, в том числе телефонии, широкополосного доступа к сети Интернет, технологий 4G, цифрового телевидения;
- сокращение времени ожидания получения государственных услуг;
- внедрение инфраструктуры универсальной электронной карты, развитие сервисов универсальной электронной карты;
- повышение средней пропускной способности сети Интернет в городе;
- повышение эффективности использования городского бюджета, снижение издержек на обслуживание городской информационно-коммуникационной инфраструктуры;
- создание единого центра приема обращений жителей города в области городского хозяйства. Сокращение времени обработки этих обращений [7].

В настоящий момент в рамках реализации этой программы запущены и действуют следующие информационные порталы.

- портал государственных услуг города Москвы rgu.mos.ru
- централизованный интерактивный портал «Наш город» gorod.mos.ru
- портал открытых данных города Москвы data.mos.ru
- электронный атлас города Москвы eatlas.mos.ru
- информационно-туристический проект «Узнай Москву» um.mos.ru
- портал «Московский паркинг» parking.mos.ru

Почти для каждого из этих порталов разработано мобильное приложение для устройств под управлением iOS и Android, что должно быть дополнительным удобством для жителей при пользовании предложенными порталами.

Внедрение инноваций в системе управления городом, безусловно, является необходимым элементом качественного социально-экономического развития города. Однако всегда следует помнить, что мало создать или модернизировать структуру с помощью инновационных технологий. Для успешного развития города необходимо постоянно поддерживать работоспособность структуры, что зачастую требует большие усилия, чем процессы ее создания и модернизации. Переход на стратегическое планирование управления социально-экономическим развитием городов и принятие соответствующего федерального закона №172, первого в России закона о планировании и прогнозировании социально-экономического развития за последние 20 лет, позволяет надеяться, что государство сейчас всерьез намерено жить не только настоящим моментом, достигая сиюминутных целей, но и ставить глобальные долгие задачи и успешно решать их.

Литература

- 1 Большая Советская Энциклопедия (в 30 томах) / гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. – М.: Советская Энциклопедия, 1975. Т. 21.
- 2 Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
- 3 Проект Федерального закона № 90023275-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (окончательная ред., принятая ГД ФС РФ 14.03.2001).
- 4 Информация о причинах отклонения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (проект № 90023275-3).
- 5 Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие / А.С. Маршалова. 3-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2009. – 128 с.
- 6 Стратегия социально-экономического развития Москвы на период до 2025 года (Проект. Версия от 09.08.2012).
- 7 Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
- 8 Web-портал: <http://www.mos.ru/about/gprograms/infocity/>

Planning and prognostication of social and economic development of cities in the Russian Federation until 2030.

Tatiana Aleksandrovna Sapozhnikova, undergraduate student of Municipal Economy and Service Sector Department, Moscow University after S.Yu. Witte

Margarita Anatolyevna Shugaeva, undergraduate student of Municipal Economy and Service Sector Department, Moscow University after S.Yu. Witte

Scientific Tutor – Alefina Ivanovna Kuznetsova, Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of Municipal Economy and Service Sector Department, Moscow University after S.Yu. Witte

The article deals with the concept of «planning» and «forecasting», principles of planned economy in the Soviet period, learn about the legislative regulation system planning and forecasting of socio-economic development in the Russian Federation, as well as analysis of the strategy of socio-economic development of Moscow for the period up to 2025.

Keywords: planning, forecasting, forecast, plan, strategy, strategic planning, socio-economic development, the strategy of Moscow's socio-economic development.

УДК 338.012

**АЛГОРИТМ ВЫДЕЛЕНИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ
РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНА**

Ирина Александровна Медведева, канд. экон. наук,

доцент кафедры экономики

E-mail: postboxmy@yandex.ru

Смоленский государственный университет

<http://www.smolgu.ru>