

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЛАНИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО И КОМПЛЕКСНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Егунова О.С.

Научный руководитель – профессор Мошкович Л.И.

Сибирский федеральный университет

Каждое муниципальное образование является открытой экономической и социальной системой, поэтому решение социально-экономических проблем местного значения тесно вплетено в общую канву экономической и социальной жизни субъектов Российской Федерации и страны в целом. Отсутствие перспективы развития муниципальных образований означает по существу отсутствие перспективы развития государства. Именно поэтому сегодня в России обеспечение устойчивого экономического развития муниципальных образований занимает центральное место в региональной социально-экономической политике.

В Российской Федерации возврат к планированию и прогнозированию социально-экономического развития муниципальных образований, впрочем, как и экономики страны в целом, идет достаточно противоречиво. Результаты мониторинговых исследований показывают, что во многих регионах страны имеются концепции и программы перспективного комплексного социально-экономического развития (по данным института ЕВРОГРАД около 70% муниципальных образований полагают, что имеют документы стратегического характера). Однако более детальный анализ этих документов свидетельствует, что они обладают целым рядом принципиальных недостатков, носят преимущественно декларативный характер, в результате чего создается почва для принятия стратегически неэффективных управленческих решений, приносящих лишь сиюминутную выгоду, но, в конечном счете, негативно сказывающихся на качестве жизни населения, особенно на его социально уязвимых слоях. Свидетельством тому является углубляющийся разрыв в уровне социально-экономического развития административно-территориальных образований страны. Эту тенденцию необходимо переломить, в том числе и за счет улучшения аналитической базы для принятия эффективных решений.

Планирование социально-экономического развития территории в условиях действия рыночных отношений связано с неопределенностью конечных результатов. Источником отклонений от прогнозируемых результатов могут быть не только ошибки, допущенные в процессе реализации программы, но и ошибки при выработке самих целей развития. Просчеты, как правило, являются результатом недооценки (незнания) закономерностей развития объективных социально-экономических процессов на данной территории, а также необоснованно завышенных ожиданий от планируемых (субъективных) управленческих решений.

Кроме того, комплексное социально-экономическое развитие территории тесно связано с конкретным историческим периодом в развитии страны, определяющим соотношение приоритетов внешней и внутренней политики государства. Результаты деятельности по развитию территории в значительной степени зависят от такого фактора, как приоритеты федеральной, региональной и муниципальной политики по территориальному развитию. Отмеченные сложности приводят к значительному удорожанию разработок качественных программ социально-экономического развития

всех уровней, что существенно тормозит данный процесс. Таким образом, возникает проблема удешевления процедур (без потерь качества).

Отчасти указанную проблему представляется возможным решить путем кластеризации муниципальных образований. По результатам ее проведения все муниципальные образования будут объединены в определенное количество групп, основываясь на показателях реального состояния экономики и социальной сферы каждого образования. В итоге кластерами будут объединены муниципальные образования близкого уровня социально-экономического развития.

Для муниципальных образований полученных кластеров возможно сформировать типовые программы социально-экономического развития, содержащие типичные для данной группы предложения дальнейшего развития и решения наиболее острых вопросов. Наличие таких типовых программ позволит органам местного самоуправления формировать грамотные, экономически обоснованные и эффективные комплексные программы социально-экономического развития формирований различного рода кластеров.

Исследование состояния организационно-экономического развития муниципальных образований выявляет значимые факторы, влияющие на процесс трансформации потенциала территорий в рамках кластерной системы. Территории в рамках одной кластерной системы имеют сходную стратегию развития, определяемую социально-экономическими и организационными аспектами (обеспеченность сходными природными ресурсами, однородная плотность и структура, схожий национальный и социальный состав населения, похожие социально-исторические особенности развития муниципальных образований), которые территории используют для реагирования на изменения во внешней среде.

Отдельный сформированный кластер муниципальных образований заставляет пересмотреть роли частного сектора, правительства, торговых ассоциаций, образовательных и исследовательских учреждений в социально-экономическом развитии, а также определить общие возможности, а не только общие проблемы отдельных территорий. Обозначенные направления лягут в основу структуры системы управления территориальным развитием.

Кластеризация муниципальных образований чрезвычайно полезна при изучении социально-экономических процессов, происходящих в том или ином регионе, поскольку позволяет государственным и муниципальным органам власти корректировать свою экономическую политику и принимать адекватные сложившимся обстоятельствам решения.

Проблемой идентификации кластеров муниципальных образований является выбор системы критериев, на основе которой будет проводится анализ состояния внутренних закономерностей, стартовых условий и исходных предпосылок, внешних факторов их перспективного социально-экономического развития муниципальных образований.

Текущее состояние социально-экономического развития муниципального образования оценивается на основе системы показателей. Прогнозно-аналитическая информация, с одной стороны, необходима как основа планирования деятельности любого социально-экономического объекта, а с другой как предварительная оценка последствий принимаемых решений с целью их оптимизации.

По этой причине в настоящее время наблюдается растущая потребность в системной информации о муниципальных образованиях, как со стороны органов местного самоуправления, так и со стороны различных организаций, интересы которых так или иначе связаны с муниципальной проблематикой.

Анализ текущего состояния территорий с целью дальнейшего составления программ их развития требует серьезной методологической проработки и специальной информационной базы, необходимой для проведения количественного анализа. Для этого необходимо прежде всего разработать оптимальную по объему систему показателей, характеризующую социально-экономическое развитие муниципальных образований, которая будет удовлетворять требованиям полноты, комплексности и избыточности.

Очевидно, что выбранная система показателей социально-экономического развития муниципального образования должна отвечать целям и направлениям мониторинга: качества жизни населения, вклада муниципального образования в решение межтерриториальных и федеральных проблем, хода реформ на территории, величины социально-экономического потенциала муниципального образования и т.д.

Анализ возможных источников получения информации для обеспечения разработанной системы, описывающих муниципальные образования, позволяет сделать вывод о неудовлетворительном сегодняшнем состоянии информационной базы, которая не соответствует возрастающим потребностям в ней как в количественном, так и качественном отношении.

Основным официальным источником получения информации является Федеральная служба государственной статистики.

В настоящее время местное самоуправление «выпало» из вертикали системы государственной статистики. Отношения между территориальными статистическими комитетами и органами местного самоуправления строятся, как правило, на жесткой формализованной основе, что приводит к целому ряду проблем. Муниципалитеты как «поставщики» информации не заинтересованы в координации работы со структурами Федеральной службы государственной статистики, в создании информационных баз, к которым они фактически потом не имеют доступа. При таком положении статистическая информация, поступающая в ответ на запросы органов статистики, часто оказывается неполной. В итоге качественная статистическая информация об отдельно взятых муниципальных образованиях сегодня большая редкость.

С другой стороны, информация Федеральной службы государственной статистики по муниципальной проблематике, поступающая потребителям, остается крайне ограниченной. Особенно ограничены в возможности получить такую информацию сами муниципальные образования и прочие потребители, не входящие в государственную систему и не имеющие к ней «регламентированного» доступа. Впрочем, объем информации о муниципальной экономике и социальной сфере и в регламентированных базах Федеральной службы государственной статистики незначителен.

Практически единственным комплексным информационным материалом, характеризующим социально-экономическую ситуацию и поступающим в муниципальные образования из Федеральной службы государственной статистики безвозмездно и на регулярной основе, является так называемый паспорт города. Он позволяет в какой-то мере оценить социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании в целом, однако для более глубокого анализа этой информации недостаточно.

Помимо данного официального источника существуют и другие ресурсы информации о муниципальных образованиях. Однако в них отсутствует полная информация о социально-экономическом положении нецентральных муниципальных образований.

Кроме того, определение Президентом Российской Федерации новых принципов оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Указ Президента России от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов») потребовало от регионов осуществлять мониторинг и анализ не только статистических показателей, но и административных данных, отражающих развитие отраслевого среза экономики и аспекты социальной сферы.

Поэтому в условиях динамично изменяющейся социально-экономической ситуации хорошо выстроенная комплексная система мониторинга приобретает всю большую актуальность. Система мониторинга позволит оперативно вносить коррективы в деятельность государственных и муниципальных органов власти, региональную политику развития.

Необходима специально организованная и постоянно действующая система учета, сбора, анализа и распространения информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки (диагностика) состояния, тенденций развития и остроты общерегиональных ситуаций и конкретных региональных проблем.

Главной целью мониторинга социально-экономического развития территории является создание объективной основы для выработки региональной политики развития территории и определения ее приоритетов.

Мониторинг социально-экономического развития региона должен осуществляться на региональном уровне органами исполнительной власти региона, на муниципальном уровне – органами местного самоуправления во взаимодействии с органами исполнительной власти региона, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Для осуществления мониторинга в регионе необходима нормативная правовая база.

Система регионального мониторинга социально-экономического развития региона должна включать:

- сбор и анализ информации о состоянии экономики и социальной сферы края;
- разработку предложений по развитию экономики, с указанием обоснованных мер государственного регулирования и поддержки на региональном и федеральном уровнях;
- развитие существующих и организация новых баз данных по вопросам социально-экономического развития края;
- формирование регионального заказа на статистические работы;
- обеспечение гласности и общедоступности информационно-аналитических материалов о социально-экономическом развитии региона.

Мониторинг результатов деятельности администраций муниципальных районов и городских округов позволит повысить управляемость социально-экономическим развитием территорий, а также устранить выявленные диспропорции в их социально-экономическом развитии.

На основе имеющейся полной информации о социально-экономическом развитии муниципальных территорий для выделенных кластеров можно установить социально-экономический тип территории, определяющий ее освоенность с точки зрения развитости промышленности, сельского хозяйства и социальной инфраструктуры. После установления типа территории, для каждого кластера возможно создание типовой программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в данный кластер, носящей рекомендательный характер. Типовые планы-прогнозы составляются с целью помочь хозяйствующим субъектам ориентироваться в тенденциях развития экономики,

составлять собственные планы развития, исходя из видения органов публичной власти с участием привлекаемых экспертов. Такие планы могут применяться для ориентации территориальных социально-экономических систем.