ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

Экономико-статистические исследования

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ РАЗВИТИЕМ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: МЕТОДИКА АНАЛИЗА ПОСЕЛЕНИЙ, ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ СТРАТЕГИЙ*

Мария Игоревна СОЛОСИНА[a,•], Ирина Наумовна ЩЕПИНА[b]

[a] ведущий инженер межфакультетской научно-исследовательской лаборатории экономики и управления,
Воронежский государственный университет, Воронеж, Российская Федерация
maria.solosina@gmail.com

[b] доктор экономических наук, доцент кафедры информационных технологий и математических методов в экономике,
Воронежский государственный университет, Воронеж, Российская Федерация

[•] Ответственный автор

История статьи:
Принята 28.11.2016
Принята в доработанном виде 09.12.2016
Одобрена 12.12.2016

УДК 332.02
JEL: O18, R12, R58

Аннотация

Предмет. Современное социально-экономическое развитие страны во многом зависит от результативности развития как регионов, так и входящих в их состав муниципалитетов. Для разработки стратегических документов необходима достоверная информация о процессах, происходящих в социально-экономических системах разного уровня. И если о регионах, крупных муниципальных образованиях известно достаточно много, то значительно меньшее внимание уделяется исследованию на уровне мелких муниципалитетов, где, например, в Воронежской области, проживает до 40% населения. В работе представлены: анализ законодательной базы для стратегического развития территорий в России, методика анализа поселений, зарубежный опыт разработки стратегий территориального развития, а также сравнительный анализ подходов к разработке стратегии муниципального образования.

Цели. Представить авторскую методику анализа поселений на основе комплексного использования существующих баз данных как этапа создания стратегии муниципального образования. Провести анализ существующих подходов к разработке стратегии поселения в России и за рубежом.

Методология. Методологический инструментарий исследования включает в себя методы системного анализа, экономического и статистического анализа, агрегирования и декомпозиции, методы оценки муниципального продукта. Информационной основой исследования стали данные Росстата, региональных и муниципальных органов исполнительной власти Воронежской области, муниципальной информационной системы поселений (МИСП) «Волость».

Результаты. Представлены алгоритм методики анализа муниципалитетов на основе комплексного использования всех имеющихся информационных источников и сравнительный анализ подходов к разработке стратегии.

Выводы. Сделан вывод о том, что значимую роль в методике играет этап оценки муниципального продукта поселения, а ее применение позволит повысить как качество аналитической работы при разработке стратегических документов, так и обоснованность принятия решений о направлениях социально-экономического развития муниципалитетов и региона в целом. В свою очередь активная позиция жителей и наделение местных властей полномочиями могут значительно влиять на проекты трансформации территории в перспективе.

Ключевые слова:
стратегический подход, развитие, методика, поселение

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Введение

Стратегический подход к развитию территории в Российской Федерации закреплен законодательно. Был принят Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ) формирующий единую правовую базу в области стратегического планирования, в том числе для муниципальных образований России. В связи с его принятием приводятся в соответствие региональная и муниципальная базы законодательных актов.

Проведенные исследования показывают, что качество аналитической работы при разработке стратегии не всегда высокое, а о социально-экономическом развитии поселений статистическая информация представлена в

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект «Разработка методического подхода к анализу точек роста муниципальных образований и их влияния а социально-экономическое развитие Воронежской области (на основе комплексного анализа баз данных региональной и муниципальной статистики)» № 16-12-36007.

разных информационных источниках и частично. В связи с этим возникает необходимость в разработке методики оценки уровня социально-экономического развития поселения на основе комплексного использования всех имеющихся источников данных.

Анализ поселения – это часть работы по разработке стратегии развития. В настоящее время российский и зарубежный опыт подсказывают, что для того, чтобы стратегия развития поселения стала важным документом, действительно работающим на развитие территории, необходимо активно вовлекать жителей в эту работу.

Материалы и методы исследования

Методологический инструментарий исследования, включает в себя следующие методы:

– системного анализа для разработки методического подхода к анализу муниципальных образований в целом, и его отдельных составляющих;

– экономического и статистического анализа (методы расчета обобщающих показателей, графический метод, экстраполяция) для первичной обработки данных из федеральных, региональных и муниципальных баз;

– агрегирования и декомпозиции (индексный метод, метод линейного масштабирования, методы оценки муниципального продукта: метод факторной оценки, распределительный метод, результирующий метод, представленные в работах Д.В. Колечкова, Ю.А. Гаджиева, С.А. Тимашева, М.Н. Макаровой, Г.Я. Беляковой и А.И. Фроловой[1], А.И. Татаркина, О.А. Козловой, В.Л. Пуляевской, А.Н. Чекавинского, Е.А. Гутниковой [1–4) для формирования системы индикаторов, характеризующих состояние городских и сельских поселений.

Информационной основой для исследования стали данные:

– территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Воронежской области (база данных показателей муниципальных образований Воронежской области);

– исполнительных органов государственной власти (ИОГВ) Воронежской области: департамента экономического развития, департамента связи и массовых коммуникаций, департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области;

– муниципальных органов исполнительной власти (отчеты об эффективности деятельности органов местного самоуправления, паспорта поселений, документы стратегического планирования);

– муниципальной информационной системы поселений (МИСП) «Волость».

В рамках исследования реализован комплексный подход, предполагающий использование всех указанных источников информации.

Различные вопросы регионального и муниципального развития, управления и диагностики рассмотрены в исследованиях как признанных ученых, так и молодых авторов. Отметим работы, которые повлияли на формирование методологии данного исследования. Это статьи И.Е. Рисина, посвященные инновационному развитию, разработке стратегии развития на региональном уровне. В одной из статей 2016 г. описан авторский подход к разработке стратегии, учитывающий достижения современной российской и зарубежной практики [5]. Книга В.Л. Глазычева «Глубинная Россия», где описаны результаты исследовательской экспедиции по поселениям Поволжья представляет образ России и указывает на многие проблемы, которые не решены и в Воронежской области. Это и отсутствие достоверной информации о жизни в небольших поселениях, и экологические

[1] *Белякова Г.Я., Фролова А.И.* Совершенствование методики расчета обобщающего показателя благосостояния муниципальных образований // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 33. С. 42–48.

вопросы, дисбаланс бюджетных отношений, и работа с местным сообществами и др. [6]. В книге «Десять актуальных вопросов о сельской России» Т.Г. Нефедова дает свой ответ на вопросы о жизни россиян за пределами крупным городов [7]. Кубанскую школу и видение в области стратегирования муниципальных образований представляет Т.А. Мясникова [8], а ее коллега Е.М. Крылова отдельно в своих работах отмечает роль территориального общественного самоуправления в осуществлении населением местного самоуправления, а также обсуждает проблемы вовлечения населения в процесс принятия решений и управления муниципальным образованием на примере муниципалитетов Краснодарского края [9], что подтверждает актуальность темы исследования и для других регионов страны.

Результаты

Законодательная база для стратегического развития территорий в России. Признание важности реализации стратегического подхода в управлении развитием в РФ на всех уровнях управления получило отражение в системе требований, сформулированных в ряде документов на региональном, федеральном и муниципальном уровнях:

1) федеральный уровень:

- распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года»;
- Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

2) региональный уровень (на уровне субъекта Федерации):

- закон Воронежской области от 19.06.2015 № 114-оз «О стратегическом планировании в Воронежской области»;

3) на уровне муниципального образования:

- приказ департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области от 24.04.2014 № 42 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) Воронежской области.

Закон № 172-ФЗ был принят сравнительно недавно. Хотя к этому времени уже в каждом регионе России и во многих муниципальных образованиях (муниципальных районах, городских поселениях, городских округах и т.п.) были свои стратегии социально-экономического развития. Закон № 172-ФЗ определяет правовые основы стратегического планирования в РФ.

На уровне государства он устанавливает правовые основы стратегического планирования, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Этот закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития России, ее субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ, а также мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования.

На уровне субъекта РФ (Воронежской области) правовые основы стратегического планировании определяет закон Воронежской

области от 19.06.2015 № 114-оз «О стратегическом планировании в Воронежской области». Закон устанавливет, что стратегическое планирование в Воронежской области осуществляется на основе принципов и в соответствии с задачами, определенными Законом № 172-ФЗ, а также определяет:

– порядок стратегического планирования в Воронежской области;

– полномочия и отношения его участников;

– порядок мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования в Воронежской области, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

На уровне муниципальных образований также создана и работает система документов стратегического планирования. К ней относятся стратегии социально-экономического развития на долгосрочный период, программы комплексного социально-экономического развития на среднесрочный период, положения о территориальном планировании и генеральные планы, комплексные инвестиционные планы (для моногородов). На уровне муниципалитетов действуют методические рекомендации по разработке программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов), разработанные департаментами исполнительных органов государственной власти Воронежской области.

Стратегический подход охватывает все уровни государственного управления и предусматривает разработку собственных (региональных) стратегий социально-экономического развития в субъектах РФ. Закон № 172-ФЗ определяет общие правовые основы стратегического планирования, то есть формирует для всех субъектов РФ и муниципальных образований единый правовой фундамент для развития стратегического планирования и долгосрочного устойчивого развитии территорий. Согласно ст. 3 гл. 1 Закона № 172-ФЗ, стратегия социально-экономического развития муниципального образования – это документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период. В основе такого документа должен лежать системный анализ муниципального образования.

Системный анализ муниципального образования. Методика анализа. Во-первых, проведенный анализ существующих стратегий социально-экономического развития городских поселений Воронежской области показал, что аналитическая работа проводилась не всегда качественно. Так, проведенный SWOT- анализ одного поселения повторял данные другого.

Во-вторых, для того, чтобы провести анализ, необходимы фактические данные о поселениях. На уровне региона, муниципальных районов данные в территориальном органе статистики по Воронежской области представлены достаточно полно. Однако если искать информацию по конкретному городскому поселению, не являющемуся городским округом, то информация по муниципальным образованиям Воронежской области представлена только за 2014–2015 гг. В базе данных представлен широкий спектр показателей. Большинство из них характеризуют наличие инфраструктуры в поселениях и деятельность органов муниципального управления. При этом практически отсутствуют показатели, позволяющие оценить именно экономическое развитие муниципалитетов, динамику благосостояния проживающего на их территории населения и, соответственно, охарактеризовать реальную социально-экономическую ситуацию. Некоторые данные о муниципалитетах представлены в их паспортах, в муниципальной информационной системе МИСП «Волость», в документах департаментов Воронежской области.

В итоге некоторая информация есть, но она разрознена. Возникает необходимость в разработке методики анализа социально-экономического развития муниципальных образований Воронежской области на основе

комплексного использования всех информационных источников. Методика позволит качественно улучшить разрабатываемые документы стратегического планирования в муниципалитетах, оценить уровень социально-экономического развития поселений, определить модель развития муниципалитета и предложить соответствующие рекомендации.

Такая методика анализа была нами разработана, и началась ее апробация для поселений Воронежской области. Методика создана на основе комплексного использования разных информационных источников с учетом взаимосвязи «поселение – муниципальный район – регион» и позволяет изучить процессы, происходящие не только на региональном уровне, но и на уровне муниципальных образований и найти связи между ними.

Алгоритм реализации методики представлен на рис. 1.

Подробнее остановимся на этапе 5 «Оценка муниципального продукта по выбранной методике как комплексного показателя социально-экономического развития».

Валовой внутренний продукт (ВВП) определяется совокупностью всех благ, созданных на территории страны. Валовой региональный продукт (ВРП) рассчитывается для региона. Валовой муниципальный продукт (ВМП) оценивается для муниципального образования.

На современном этапе с учетом имеющихся данных о поселениях Воронежской области мы посчитали наиболее целесообразным оценивать ВМП путем распределения уже рассчитанного ВРП. При распределении ВМП по муниципальным образованиям, как правило, за основу принимают методику оценки «городского продукта» (City Product), предложенную Глобальной городской обсерваторией (GUO), действующей в рамках Программы ООН по населенным пунктам[2]. В соответствии с данной методикой ВМП может быть рассчитан по следующей формуле:

$$ВМП_i = \frac{ВРП_р}{ЧЗ_р} ЧЗ_i \frac{СЗ_i}{СЗ_р},$$

где $ВМП_i$ – оценка валового муниципального продукта по i-му муниципальному району;

$ВРП_р$ – валовой региональный продукт;

$ЧЗ_р$ – численность занятого населения региона;

$ЧЗ_i$ – численность занятого населения муниципального района;

$СЗ_р$ – среднемесячная заработная плата по региону;

$СЗ_i$ – среднемесячная заработная плата по i-му муниципальному району.

Данный подход взят нами за основу при оценке величины ВМП в муниципальных образованиях Воронежской области. При этом указанная методика была адаптирована для оценки ВМП на уровне не только муниципальных районов, но и более мелких административно-территориальных единиц [10].

По нашему мнению, применение представленной методики анализа поселения в дальнейшем позволит оценить уровень социально-экономического развития городских поселений, выделить определенные типы поселений и для каждого типа предложить рекомендации. Однако для того, чтобы стратегия стала ключевым документом для развития поселения, необходим не только качественный системный анализ показателей, но и изменение подхода к разработке стратегии в целом. Необходимо, чтобы у стратегии появились субъекты, заинтересованные в ее реализации. По нашему мнению, в первую очередь, – это могут быть жители поселения, что подтверждает и зарубежный опыт.

Зарубежный опыт разработки стратегий территориального развития. Проблематике территориального развития, обсуждению

[2] *Гриценко С.В.* Статистический анализ уровня социально-экономического развития муниципальных районов // Экономический анализ: теория и практика. 2009. № 22. С. 15–22.

лучших практик посвящены работы многих российских и зарубежных авторов. Так, Ли Куан Ю в книге «Из третьего мира в первый. История Сингапура (1965–2000)» описывает опыт трансформации страны, которая смогла за короткий промежуток времени обогнать по темпам развития многие другие страны [11]. Ряд работ таких как Ad van der Woude, Akira Hayami, Jan de Vries «Urbanization in History. A Process of Dynamic Interactions» [12], Carl Mask «Japanise industrial History. Technology, Urbanization, and Economic Growth» [13] посвящен вопросам урбанизации стран и тому, как эта смена организации жизни части населения повлияла на развитие страны. Статья Б.А. Портнова [14] и книга Б.И. Дубсона [15] освещают пути развития поселений в Израиле как на современном этапе, так и в момент становления государства. Опыт планирования местного развития стран Западной Европы, США и Китая изучают Т.А. Мясникова и Ю.А. Семенец [16].

Одним из ярких примеров того, как активная позиция жителей и наделение местных властей полномочиями, соответствующими масштабам проекта развития территории, положительно влияют на проекты трансформации территории, является реорганизация рурского района Северный Рейн-Вестфалия [17]. В этом регионе шахты и металлургические предприятия играли ключевую роль в жизни горожан и развитии территории боле ста лет. Со временем шахты стали нерентабельными. Выгоднее стало привозить уголь и железную руду из других стран. Энергетический кризис середины 1970-х гг. тяжело ударил и по металлургическим предприятиям района, перешедшим с угля на мазут. Реорганизация была неизбежна. Однако закрытие и замещение традиционных предприятий другими должно было стать шоком для жителей. Структурная трансформация Рура стал комплексным процессом, растянувшимся на несколько десятилетий.

Активное участие в процессе трансформации рурского района принимал «Союз общин Рура». Он инициировал аналитическую работу и широкое публичное обсуждение проблем. В результате была опубликована «Программа развития Рура», в которой были отражены интересы муниципалитетов в сфере структурного развития области. Союз общин обладал значительным электоральным ресурсом, хотя и не имел административного статуса. В итоге его предложения были включены в стратегию развития земли Северный Рейн-Вестфалия.

Значительную роль в возрождении Рура сыграло то, что в строительный кодекс ФРГ были внесены изменения. В результате чего, роль региональных властей значительно возросла, в их руках оказались сосредоточены финансовые и административные ресурсы, достаточные для решения масштабных задач. Таким образом был преодолен стратегический разрыв. Ресурсы, в частности административные и финансовые, необходимые для развития, соответствовали масштабу созданной и реализуемой стратегии развития рурского района. Основным механизмом реализации стратегии стало софинансирование издержек на модернизацию. Частные предприятия могли получить государственную поддержку в случае соблюдения ряда условий. Размер софинансирования государством был тонко дифференциирован по городам и поселкам Рура, что позволяло проводить реконструкцию в заданном стратегией направлении.

Таким образом, опыт реорганизации рурского района доказывает, что наделение административными полномочиями и финансовыми ресурсами региональных властей в соответствии с масштабами поставленных стратегических задач в совокупности с активным участием общественности способно привести к значительным успехам.

В Великобритании в начале 1980-х гг. в районах, зависимых от угольной и сталелитейной промышленности, были закрыты практически все предприятия и 25% работоспособного мужского населения осталось без работы. Правительство страны

столкнулось со следующими сопутствующими проблемами:

– физическим загрязнением окружающей среды;

– миграцией населения;

– слабо развитой инфраструктурой;

– большим количеством безработных среди молодежи в возрасте 16–24 года;

– низким уровнем образования и профессиональной подготовки;

– алкоголизацией, распространением наркозависимости и депрессии;

– отсутствием традиций мелкого предпринимательства и ведения собственного хозяйства;

– отсутствием общности духа.

В этой ситуации были приняты меры, направленные на строительство новых жилых домов, новых транспортных путей для повышения мобильности и трудоустройства на больших территориях, преобразование и модернизацию бывших заводов, использование программ компьютерного обучения и освоения новых профессий, преобразование и модернизацию закрытых заводов, диверсификацию в сторону альтернативных отраслей, новых технологий и искусства, налоговые льготы, как стимулы для инвестирования в города, целевые инвестиции. Фестивали, новые дома, новые транспортные возможности, новые рабочие места были призваны коренным образом изменить привычный уклад жизни городов и предложить их жителям новые возможности. Более двадцати лет были затрачены на решение вопросов развития моногородов. К работе активно привлекались представители местного сообщества, бизнеса, инвесторы. На территориях моногородов были созданы представительные налоговые и нормативные органы (UDK) в помощь бизнесу, готовые создавать и корректировать наилучшие условия инвестиционного климата. Они имели полномочия игнорировать некоторые местные законы на время планирования и осуществления программы, чтобы достигнуть результатов и привлечь иностранные инвестиции.

Опыт Германии и Великобритании показывает, что одним из ключевых моментов, влияющих на успешность реализации мер по реструктуризации экономики и развитию городов, является работа с жителями – развитие человеческого капитала. Эта работа включает психологическую поддержку, программы переобучения, строительство нового социального жилья и т.д. Также важным моментом является соответствие полномочий местных властей реализуемым масштабным проектам.

Сравнительный анализ классического и проектного подходов к разработке стратегии муниципального образования

Первый подход к разработке стратегии, назовем его классическим или нормативным, наиболее распространенный. В рамках этого подхода стратегия создается муниципальным образованием (городским округом) в соответствии с рекомендациями. В Воронежской области таким документом является приказ департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области от 06.05.2011 № 32 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития муниципальных районов (городских округов) Воронежской области». Согласно этим рекомендациям выделяют три этапа разработки стратегии.

1. Организационно-подготовительный, включающий обсуждение вопроса администрацией муниципального района о разработке стратегии и определение ответственных лиц по проведению данного мероприятия; определение разработчика стратегии (при необходимости проведение заказчиком конкурса на право разработки стратегии), формирование рабочей группы, определение состава исполнителей и распределение между ними обязанностей по подготовке проекта стратегии; сбор предложений от структурных подразделений администрации муниципального образования,

организаций, хозяйствующих субъектов и населения. На этом этапе рекомендуется через средства массовой информации (газеты, интернет, радио и пр.) провести информирование о сборе предложений по стратегии с указанием конечных дат и контактных данных. В состав рабочей группы целесообразно включать ведущих специалистов структурных подразделений местной администрации, представителей бизнес сообщества, а также специалистов научных организаций и отдельных ведомств, имеющих опыт в разработке документов программно-целевого планирования.

2. Разработка Концепции стратегии социально-экономического развития муниципального района и городского округа (далее – Концепция). В Концепции определяются цели, задачи, принципы, этапность, система оценочных количественных и качественных показателей, объекты анализа, формы промежуточного и итогового контроля, периодичность его проведения. Концепция утверждается нормативным актом исполнительного органа местного самоуправления.

3. Разработка Стратегии социально-экономического развития муниципального района и городского округа (далее – Стратегия). Рекомендуемая структура стратегии включает анализ социально-экономического потенциала муниципального района (городского округа), оценку социально-экономического положения и определение приоритетных направлений муниципального района (городского округа) (реализуется с помощью методики SWOT-анализа); разработку механизмов реализации, приоритетов и основных индикаторов, а также вероятных сценариев (не менее двух) социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочную перспективу.

4. Рассмотрение, согласование и утверждение Стратегии. Стратегия социально-экономического развития муниципального района (городского округа) выносится на обсуждение на «круглых столах», общественных слушаниях, в средствах массовой информации. При необходимости производится ее корректировка. Стратегия направляется в департамент по развитию муниципальных образований области (далее – Департамент) для оценки и согласования. В случае вынесения замечаний, Стратегия возвращается на доработку. Доработанная Стратегия повторно направляется в Департамент. После согласования Стратегия возвращается администрации муниципального района (городского округа). Она проходит рассмотрение и утверждение на совете народных депутатов. После утверждения Стратегия размещается на официальном сайте муниципального образования и представляется в Департамент для включения в реестр.

Отметим, что Стратегия разрабатывается муниципальным образованием (городским округом) за счет своих средств.

Второй подход к разработке Стратегии, назовем его проектным, был реализован в деревнях Архангельской области, в частности в деревне Ёркино Пинежского района. Следуя этому подходу, сами жители через органы ТОС (территориальное общественное самоуправление) участвуют в разработке Стратегии при поддержке администрации районов, областной администрации и консультантов, умеющих работать с проектами развития [18]. Выделим этапы работы в рамках данного подхода.

Подготовительный – анализ текущего положения, ресурсов развития, формирование ТОС. В самом начале работы с жителями деревни Ёркино было проведено несколько встреч и круглых столов в целях нахождения отбора наиболее активных и заинтересованных в развитии поселения людей. В ходе работы также было выявлено, что ранее в деревне активно развивались промыслы, приносящие жителям доход, и уровень жизни был значительно выше, а над устранением многих причин можно успешно работать и на местном, деревенском уровне.

Затем была организована деловая игра. Среди ее участников были сотрудники районной администрации, районной библиотеки, сельские главы и жители деревень. Игра была направлена на то, чтобы показать на примере деревни Ёркино, как можно работать с планом развития деревни. Участники формулировали проектные идеи для развития деревни, намечали наиболее перспективные и значимые практические шаги по их реализации. Итогом работы стал список мероприятий в различных сферах: производственной, бытовых услуг, сельскохозяйственной. Были выделены приоритетные направления.

Само применение игрового подхода в работе с жителями объясняется следующим. Стратегические игры – это игры, рассчитанные на отрыв от ресурса, то есть от того, что есть на текущий момент в поселении, и к анализу того, что может там возникнуть. Стратегия по сути своей – управление, ориентированное на получение нового ресурса развития. Главная задача, которую решает стратегическая игра, – целеполагание управленческой деятельности. При этом под целью подразумевается не конкретное достижение, а идеальное качество, к обретению которого стремится система, но которого она никогда не достигнет. Но на пути к этому идеалу управление позволит решить массу задач, получить множество продуктов, которые будут реализованы в обмен на новый ресурс развития. Главный результат стратегической игры – найти ответ на вопросы: зачем делать, почему именно это и для чего это нужно лично мне [19].

Итак, итогом деловой игры стал запрос на создание коллективного субъекта развития. Появилась необходимость выбора лидера и группы помощников, то есть создать совет деревни или орган ТОС, потому как для развития нужна структура развития. Со временем был разработан и принят устав органа ТОС, избран его председатель и состав органа ТОС.

Подготовительный – разработка и запуск пилотного проекта. Было принято решение выбрать пилотным проектом организацию летнего лагеря для городских ребят средних и старших классов. Консультанты помогли найти партнеров – художественную школу № 1 в Архангельске, заместитель главы администрации области помогла включить лагерь в областную программу летнего отдыха, поддержали проект в областном комитете по делам женщин, семьи и молодежи. Так возник проект «Пленэр в Ёркино». Участники территориального общественного самоуправления провели переговоры со старожилами деревни – хранителями секретов народных ремесел, которые могли бы провести мастер-классы для ребят, нашли место для этого. Далее в Ёркино силам ТОС и жителей были реализованы и другие проекты, в частности, «Дом ремесел». Целью проекта было создание многофункционального общественного центра деревни, совмещающего функции дополнительного образования, музея и мастерской для занятия ремеслами как для детей, так и для взрослых.

Основной – разработка Стратегии. Цель подготовительных этапов – создание условий для того, чтобы жители деревни поняли необходимость осознанного развития, в котором состоит залог их успеха. В результате жители деревни создали стратегию развития, выделив четыре основных направления работы, и, закрепив за каждым ответственных лиц.

Стратегия, созданная самими жителями, будет выполняться с большей отдачей, поскольку люди разрабатывали ее для своего поселения. С одной стороны, они были разработчиками, а с другой – они сами и являются субъектами действия, которым необходимо реализовывать стратегию развития. В этом случае жители сами отвечают за то, как выполняются поставленные ими цели.

Каждый из подходов к разработке стратегии имеет свои сильные и слабые стороны (рис. 2).

Таким образом, создание стратегии в соответствии нормативным подходом осуществляется в более короткий срок, чем в случае применения научающего подхода. Однако применение проектного подхода дает долгосрочный эффект: жители сами

разрабатывают и реализуют стратегию, тем самым риск невыполнения стратегии в долгосрочном периоде минимален; выполнение стратегии слабо зависит от смены руководства. Жители в ходе работы с консультантами становятся субъектами управления, разрабатывают и реализуют проекты развития территории, берут на себя ответственность за принимаемые решения, совершаемые действия и в целом – будущее своего поселения.

Выводы

Развитие территории и социума – одна из самых важных задач как на государственном, так и на муниципальном уровнях. Разрабатываемые стратегии развития и другие документы стратегического планирования требуют согласования как между собой, так и с документами других вышестоящих и нижестоящих единиц административно-территориального деления. Правовые основы стратегического планирования в России определяет Закон № 172-ФЗ, в соответствие с которым внесены изменения и приняты правовые акты на региональном уровне.

Для разработки стратегических документов на уровне поселения требуется предварительно провести системный анализ поселения.

В связи с этим актуализируется потребность в достоверной информации о процессах, происходящих в социально-экономических системах разного уровня. Имеющаяся в наличии информация дает возможность проводить исследования на уровне предприятий, стран, регионов и федеральных округов, а муниципальному уровню уделяется недостаточное внимание. В связи с чем нами предложена методика анализа социально-экономического развития поселения и представлен ее алгоритм, а также начата апробация на примере Воронежской области. Алгоритм включает в себя 11 этапов, один из которых особенно значим – это оценка муниципального продукта как комплексного показателя экономического развития поселения. По нашему мнению, применение методики для разработки стратегии поселении позволит определить место поселения среди других муниципальных образований Воронежской области и позволит улучшить качество аналитической работы при создании стратегический документов поселения.

Однако для того, чтобы стратегический документ действительно способствовал развитию территории, необходимо, чтобы в его разработке и реализации активно участвовали заинтересованные субъекты, в первую очередь – жители. Результативность такого подхода в долгосрочной перспективе подтверждает и российский, и зарубежный опыт. В статье представлен сравнительный анализ классического (нормативного) и проектного (с участием жителей через органы ТОС) подходов к разработке стратегии в России.

Рисунок 1

Алгоритм реализации методики анализа поселения с учетом комплексного использования баз данных региональной и муниципальной статистики

Figure 1

An algorithm to implement the locality analysis method with the comprehensive use of regional and municipal statistic databases

Источник: авторская разработка

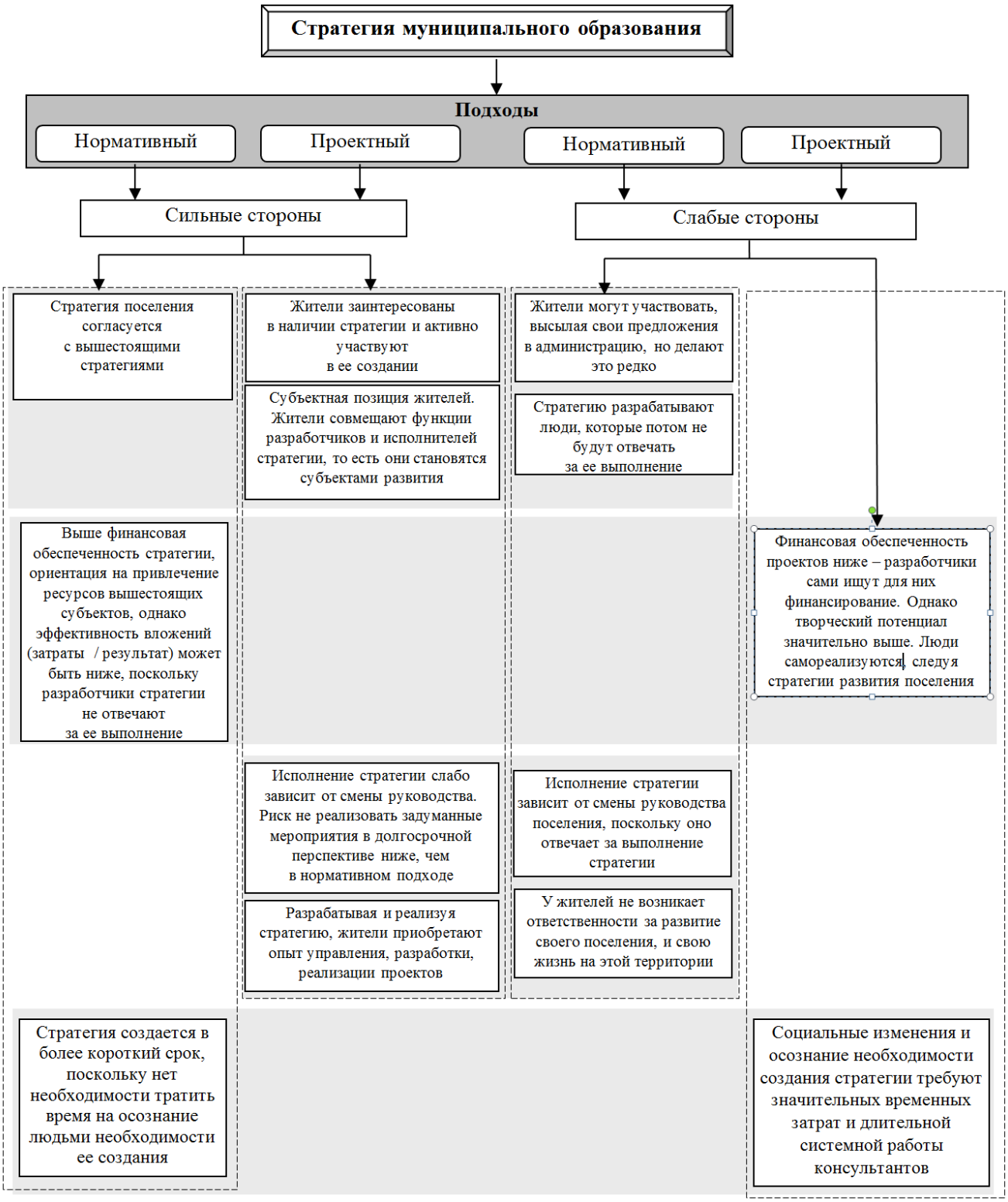
Source: Authoring

Рисунок 2

Сильные и слабые стороны подходов к разработке стратегии

Figure 2

Strengths and weaknesses of approaches to setting up a strategy



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. *Колечков Д.В., Гаджиев Ю.А., Тимашев С.А., Макарова М.Н.* Валовой муниципальный продукт: методы расчета и применение // Экономика региона. 2012. № 4. С. 49–59.
2. *Татаркин А.И., Козлова О.А., Тимашев С.А.* Вопросы (проблемы) методического обеспечения расчета валового муниципального продукта // Безопасность критичных инфраструктур и территорий. 2012. Т. 3. № 1. С. 3–8. URL: http://managementofrisk.ru/magazine/Numbers/2012-1/Articles/AT/Tatarkin1.pdf.
3. *Пуляевская В.Л.* Валовой муниципальный продукт как показатель оценки экономического потенциала районов и городов // Вестник НГУЭУ. 2012. № 3. С. 159–166.
4. *Чекавинский А.Н., Гутникова Е.А.* Оценка валового продукта города и направления его увеличения // Проблемы развития территории. 2012. Вып. 2. С. 36–44.
5. *Рисин И.Е.* Методический подход к разработке стратегии социально-экономического развития субъекта РФ // Регион: системы, экономика, управление. 2016. № 2. С. 86–89.
6. *Глазычев В.Л.* Глубинная Россия: 2000–2002. М.: Новое издательство, 2005. 328 с.
7. *Нефедова Т.Г.* Десять актуальных вопросов о сельской России. Ответы географа. М.: ЛЕНАНД, 2013. 456 с.
8. *Мясникова Т.А.* Организационно-управленческий механизм стратегирования местного развития на основе принципов совместного управления // Регион: системы, экономика, управление. 2015. № 2. С. 88–96.
9. *Крылова Е.М.* Территориальное общественное самоуправление как способ вовлечения населения в осуществление местного самоуправления // Путь науки. 2015. № 3. С. 65–67.
10. *Петрыкина И.Н., Солосина М.И., Щепина И.Н*. О методах оценки валового муниципального продукта // Регион: системы, экономика, управление. 2016. № 3. С. 106–113.
11. *Ли Куан Ю.* Из третьего мира в первый. История Сингапура (1965–2000). М.: Манн, Иванов и Фербер. 2013. 576 с.
12. *Van der Woude A., Hayami A., de Vries J.* Urbanization in History. A Process of Dynamic Interactions. Oxford: Clarendon Press, 1995. 365 p.
13. *Mosk C.* Japanese Industrial History. Technology, Urbanization, and Economic Growth. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2001. 266 p.
14. *Portnov B.A.* Long-term growth of small towns in Israel: Does location matter? // The Annual of Regional Science. 2004. Vol. 38. Iss. 4. P. 627–653. doi: 10.1007/s00168-003-0189-y
15. *Дубсон Б.И.* Современный Израиль. Социально-экономические очерки. М.: Международные отношения, 2014. 376 с.
16. *Мясникова Т.А., Семенец Ю.А.* Стратегическое планирование местного развития: опыт стран Западной Европы, США и Китая // ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия. 2015. № 6. С. 21–24.
17. *Глазычев В.Л.* Город без границ. М.: Территория будущего, 2011. С. 128–131.
18. *Тюрин Г.В*. Опыт возрождения русских деревень. М.: Поколение, 2007. 240 с.
19. *Кутузов М.А.* Чтобы жить умеючи, надо жить… играючи! // Экономические стратегии. 2005. № 1. С. 80–83.

ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

Economic and Statistical Research

THE STRATEGIC APPROACH TO DEVELOPMENT MANAGEMENT AT THE MUNICIPAL LEVEL: A METHOD TO ANALYZE LOCALITIES, APPROACHES TO FORMULATING STRATEGIES

Mariya I. SOLOSINA[a,•], Irina N. SHCHEPINA[b]

[a] Voronezh State University, Voronezh, Russian Federation
maria.solosina@gmail.com

[b] Voronezh State University, Voronezh, Russian Federation
shchepina@mail.ru

• Corresponding author

Article history:
Received 28 November 2016
Received in revised form
9 December 2016
Accepted 12 December 2016

JEL classification: O18, R12, R58

Keywords: strategic approach, development, method, locality

Abstract

Importance The research analyzes the legislative framework for strategic development of areas in Russia, methods to review localities, foreign experience in articulating spatial development strategies, and comparative analysis of approaches to setting up strategies of municipalities.

Objectives The research provides our own method to analyze localities through the comprehensive use of the existing databases as a phase when the municipality's strategy is formulated. We also analyze the existing approaches to formulating localities' strategies in Russia and abroad.

Methods The methodological framework includes methods of systems analysis, economic and statistical analysis, aggregation and decomposition, methods for evaluation of municipal product. The research draws upon data of the Russian State Statistics Service, regional and municipal executive bodies of the Voronezh oblast, municipal information system of localities *Volost'*.

Results The article presents an algorithm of the method to analyze municipalities through the comprehensive use of the existing information sources and comparative analysis of approaches to setting up a strategy.

Conclusions We conclude that the evaluation of localities' municipal product plays an important role in the method as its phase, and its use will increase the quality of analytical processes when strategic documents are prepared, and reasonableness of decisions concerning socio-economic development of municipalities and the region as a whole. If local population takes an active part in the process and local authorities have relevant power, it will significantly influence projects for spatial transformation in the long-run.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

Acknowledgments

The article was supported by the Russian Foundation for Humanities, *Developing a Methodological Approach to Analyzing Points of Growth in Municipalities and their Impact on Socio-Economic Development of the Voronezh Oblast: a Comprehensive Analysis of Regional and Municipal Statistic Databases*, No. 16-12-36007.

References

1. Kolechkov D.V., Gadzhiev Yu.A., Timashev S.A., Makarova M.N. [Gross Municipal Product: methods of calculation and application]. *Ekonomika regiona = Economy of Region*, 2012, no. 4, pp. 49–59. (In Russ.)

2. Tatarkin A.I., Kozlova O.A., Timashev S.A. [Issues of the methodological framework for assessing Gross Municipal Project]. *Bezopasnost' kritichnykh infrastruktur i territorii*, 2012, vol. 3, no. 1. pp. 3–8. (In Russ.) Available at: http://managementofrisk.ru/magazine/Numbers/2012-1/Articles/AT/Tatarkin1.pdf.

3. Pulyaevskaya V.L. [Gross Municipal Product as an economic potential indicator of districts and cities]. *Vestnik NGUEU = Vestnik NSUEM*, 2012, no. 3, pp. 159–166. (In Russ.)

4. Chekavinskii A.N., Gutnikova E.A. [Evaluating gross product of the city and areas for increasing it]. *Problemy razvitiya territorii = Problems of Territory's Development*, 2012, vol. 2, pp. 36–44. (In Russ.)

5. Risin I.E. [A methodological approach to formulating a strategy for socio-economic development in a constituent entity of the Russian Federation]. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie = Region: System, Economy, Management*, 2016, no. 2, pp. 86–89. (In Russ.)

6. Glazichev V.L. *Glubinnaya Rossiya. 2000–2002* [Remote Russia. 2000–2002]. Moscow, Novoe izdatel'stvo Publ., 2005, 328p.

7. Nefedova T.G. *Desyat' aktual'nykh voprosov o sel'skoi Rossii. Otvety geografa* [Ten vital questions about rural Russia. Geographer's replies]. Moscow, LENAND Publ., 2013, 456 p.

8. Myasnikova T.A. [The organizational and management mechanism for setting up the local development strategy by principles of shared governance]. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie = Region: System, Economy, Management*, 2015, no. 2, pp. 88–96. (In Russ.)

9. Krylova E.M. [Territorial public self-government as a way to involve the public into local governance]. *Put' nauki = The Way of Science*, 2015, no. 3, pp. 65–67. (In Russ.)

10. Petrikina I.N., Solosina M.I., Shchepina I.N. [On methods for evaluating Gross Municipal Product]. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie = Region: System, Economy, Management*, 2016, no. 3, pp. 106–113. (In Russ.)

11. Lee Kuan Yew. *Iz tret'ego mira v pervyi. Istoriya Singapura: 1965–2000* [From Third World to First. The History of Singapore: 1965–2000]. Moscow, Mann, Ivanov i Ferber Publ., 2013, 576 p.

12. Van der Woude A., Hayami A., de Vries J. Urbanization in History. A Process of Dynamic Interactions. Oxford, Clarendon Press, 1995, 365 p.

13. Mosk C. Japanese Industrial History: Technology, Urbanization, and Economic Growth. Armonk, New York, M.E. Sharpe, 2001, 266 p.

14. Portnov B.A. Long-term Growth of Small Towns in Israel: Does Location Matter? *The Annual of Regional Science*, 2004, vol. 38, iss. 4, pp. 627–653. doi: 10.1007/s00168-003-0189-y

15. Dubson B.I. *Sovremennyi Izrail'. Sotsial'no-ekonomicheskie ocherki* [Contemporary Israel. Socio-economic essays]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 2014, 376 p.

16. Myasnikova T.A., Semenets Yu.A. [Strategic planning of local development: practices of Western Europe, the USA and China]. *FES: Finansy. Ekonomika. Strategiya = FES: Finance. Economy. Strategy*, 2015, no. 6, pp. 21–24. (In Russ.)

17. Glazychev V.L. *Gorod bez granits* [City without borders]. Moscow, Territoriya budushchego Publ., 2011, pp. 128–131.

18. Tyurin G.V. *Opyt vozrozhdeniya russkikh dereven'* [Experience in revival of the Russian villages]. Moscow, Pokolenie Publ., 2007, 240 p.

19. Kutuzov M.A. [To play with life, treat it like a game]. *Ekonomicheskie strategii = Economic Strategies*, 2005, no. 1, pp. 80–83. (In Russ.)