

Методологический и социальный контексты системы стратегического планирования развития территории

© 2010 О.Ю. Косенко

кандидат экономических наук, доцент

© 2010 Н.Н. Киселева

доктор экономических наук, доцент

Филиал Северо-Кавказской академии государственной службы в г. Пятигорске

E-mail: kosenko_oksana@mail.ru, kiseleva-n-n@yandex.ru

В статье рассматривается опыт стратегического планирования в Ставропольском крае. Выявляются методологические “ловушки” и институциональные “пустоты” системы стратегического планирования развития территории. Обосновывается необходимость расширения инструментария стратегического планирования и более полного учета интересов различных социальных групп населения при разработке стратегии.

Ключевые слова: стратегия, социальные услуги, методология планирования, территория, институты.

Освоение методики адаптивного стратегического планирования в России идет достаточно бурно и противоречиво. С одной стороны, растет число научно-методических разработок в области стратегического планирования, аргументированно и детально обсуждаются методические и практические вопросы разработки и реализации стратегий территориального развития, схем развития и размещения производительных сил, включения муниципального уровня в общую систему стратегического планирования. В результате за последние 5 лет в инициативном порядке разработаны долгосрочные стратегии развития Российской Федерации, федеральных округов, ряда субъектов Федерации и городов России. С другой стороны, практика разработки и реализации стратегических документов ставит перед учеными и практиками все новые вопросы. Одним из таких наболевших вопросов является вопрос об отсутствии ориентированности стратегий развития территории на дальнейшую конкретизацию посыла, заложенного в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., - обеспечение достойной жизни пожилых людей и инвалидов через развитие системы социально-обслуживания¹.

Как показывает опыт стратегического планирования в Ставропольском крае, в Стратегии развития края и стратегиях муниципальных образований проблеме *обеспечения доступности социальных услуг высокого качества для нуждающихся граждан пожилого возраста* не уделяется должного внимания. Игнорирование данного

аспекта видится нелогичным в контексте миссии региона - “создание условий для гармоничного развития личности, повышение качества жизни на основе инновационного развития экономики Ставропольского края”². Декларируя социальную направленность Стратегии, в которой важнейшим приоритетом выступает человек и его гармоничное развитие, разработчики переносят акцент на развитие человеческого потенциала с позиции создания условий воспроизводства трудовых ресурсов. В документе единственным “мазком” обозначена необходимость создания “эффективной системы поддержки социально уязвимых групп населения (пенсионеры, инвалиды, семьи с высокой иждивенческой нагрузкой, семьи в экстремальной ситуации - беженцы и т.п.) и гарантий их недискриминационного доступа к бесплатным социальным услугам”. Однако конкретные механизмы обеспечения такого доступа в документе отсутствуют. Важно отметить, что в Ставропольском крае проживает около 600 тыс. граждан старше трудоспособного возраста, их доля в общей численности населения края составляет 17,7%³ (данный показатель имеет тенденцию к росту). Наиболее остро стоит проблема бедности пожилого населения. Соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий к величине прожиточного минимума пенсионера в 2008 г. составило лишь 1,12, в то время как соотношение среднемесячной начисленной заработной платы одного работающе-

² Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края на период до 2020 г. URL: http://www.stavinvest.ru/?_89&=4.

³ Ставропольский край в цифрах: стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю. Ставрополь, 2009. С. 49.

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. URL: <http://www.youngscience.ru/753/820/978/index.shtml>.

го в экономике к величине прожиточного минимума трудоспособного населения - 2,47⁴.

Таким образом, проблемы материального обеспечения характерны для большинства пожилых людей, что обуславливает специфику их социальных проблем и потребностей в социальных услугах. Повышение благосостояния пожилых людей становится возможным только при принятии комплексных мер, касающихся сфер труда и его оплаты, пенсионного обеспечения и социальных услуг. В этом свете необходимо проводить государственную региональную политику и, как ее составляющую, социальную политику, ориентированные на улучшение социального положения пожилых людей, создавая этому положению базу в трудоспособном возрасте, а для периода нетрудоспособности пожилых людей развивая систему предоставления необходимых им услуг. По мнению авторов, данные подходы должны быть отражены как в региональных стратегиях, так и в стратегиях развития отдельных муниципальных образований.

Среди методологических аспектов формирования системы стратегического планирования развития территории особого внимания, с точки зрения авторов, заслуживают наличие методологических “ловушек”, институциональных “пустот” и ограниченность инструментария.

Методологические “ловушки” стратегического планирования территории обусловлены фактическим распадом школы планирования на районном уровне. Отсюда, отсутствие единых проработанных методик стратегического планирова-

Методологической “ловушкой” является нарушение принципов системности и реалистичности при разработке стратегии. Принцип системности предполагает, что все стратегические документы должны представлять собой систему, строго эшелонированную по времени и уровням власти. Приоритеты развития РФ и место макрорегионов, определенные в Стратегии РФ, должны найти отражение в Стратегии развития федерального округа, которая, в свою очередь, должна послужить основой для согласования интересов всех входящих в него субъектов. Эта задача видится нам наиболее сложной, учитывая поляризацию в уровне социально-экономического развития регионов Юга России, различия в менталитете, культуре, традициях, обусловленные полиэтничностью округа. Стратегия развития Ставропольского края должна была быть выстроена с учетом межрегионального взаимодействия с другими северокавказскими регионами и стать консолидирующей основой для разработки стратегий муниципальных образований (см. рисунок).

На практике процесс стратегического планирования носил хаотичный, бессистемный характер. В 2006 г. принята “Стратегия социально-экономического развития особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказских Минеральных Вод”⁶, в 2008 г. - “Стратегия развития РФ”⁷, 15 июля 2009 г. подписана губернатором “Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края”⁸. Параллельно с краевой стратегией к разработке собственных стратегий приступили муниципаль-



Рис. Стратегическое планирование территориального развития: эталон и реалии

ния развития муниципалитета, критериев оценки качества стратегии. Следует отметить невозможность механического проецирования требований, предъявляемых к стратегиям субъектов РФ⁵, на муниципальные образования.

⁴ Рассчитано по: Ставропольский край в цифрах. 2009. С. 10, 78.

⁵ Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ: Приложение к Приказу Министерства регионального развития РФ от 27 февр. 2007. № 14.

⁶ Стратегия социально-экономического развития особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказских Минеральных Вод до 2020 года. Ессентуки, 2006. URL: http://www.stavinvest.ru/?_89&=4.

⁷ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. URL: <http://www.youngscience.ru/753/820/978/index.shtml>.

⁸ Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края на период до 2020 г. URL: http://www.stavinvest.ru/?_89&=4.

ные образования. Стратегии отдельных городов получили общественное одобрение и были утверждены городской думой еще до утверждения Стратегии края, в то время как проект Стратегии развития федерального округа и сегодня находится в стадии обсуждения.

Следующая методологическая “ловушка”, на наш взгляд, заключается в том, что в погоне за амбициозными идеями нарушается принцип реалистичности (например, амбициозные планы г. Лермонтова по строительству монорельсовой железной дороги вокруг горы Бештау к 2020 г.⁹ При этом город не располагает достаточными финансовыми и трудовыми ресурсами для реализации обозначенных планов). Нужно четко отдавать отчет, что любые амбициозные планы, включаемые в стратегии, должны быть обеспечены ресурсным потенциалом.

Методологические “ловушки” также обусловлены *категориальной неточностью терминов*, используемых в стратегических документах (соотношение понятий “доктрина” и “стратегия”, содержание категорий “точка роста” и “кластер”). Так, в “Стратегии социально-экономического развития особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказских Минеральных Вод” в качестве одного из разделов обозначен “Доктрина развития региона”. Использование этой категории более уместно по отношению к национальному или наднациональному уровню (военная доктрина, внешнеполитическая доктрина).

В ряде стратегий муниципальных образований Ставропольского края, как, собственно, и в Стратегии края, в качестве “точек роста” предлагают рассматривать традиционные, преимущественно капиталоемкие, а не наукоемкие отрасли, опираясь на высокое значение индекса производства. Таким образом, игнорируется классический подход к определению критериев “точки роста” (термин “точка роста” восходит к идее полюсов роста, выдвинутой французским экономистом Франсуа Перу), в качестве которых ученые отмечают высокотехнологичность и отдачу от вложений в конкретное предприятие или проект.

Что касается категории “кластер”, которая широко используется в стратегиях Ставропольского края, региона Кавказских Минеральных Вод и муниципальных образований, то следует обратиться к классическому определению данного термина, предложенному М. Портером: кластер - это сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компа-

ний, специализированных поставщиков услуг, фирм в родственных отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций в определенных областях, конкурирующих, но при этом ведущих совместную работу; кластер - форма сети, которая происходит в пределах географической локализации, в которой близость фирм и институтов гарантирует некоторые формы общности и увеличивает частоту и влияние взаимодействий¹⁰. При этом в указанных стратегиях игнорируется вопрос о взаимодействии субъектов кластера, без чего последний превращается просто в сконцентрированный по географическому признаку набор фирм, предприятий. Таким образом, при ориентации на кластерную политику ключевым вопросом при разработке стратегии является, прежде всего, развитие сетевого взаимодействия (схем сотрудничества) между участниками кластера, определение формы участия в развитии кластера региональных и муниципальных органов власти.

Наличие *институциональных “пустот”* связано, прежде всего, с отсутствием системы нормативно-правового обеспечения стратегического планирования (действующая ныне система оснований регионального развития определена еще федеральным законом 1995 г. “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ”)¹¹.

Серьезной проблемой является оторванность стратегического планирования от бюджетного процесса. Во-первых, при планировании бюджета лишь на один год отсутствует возможность полноценно оценить бюджетный потенциал территории. Во-вторых, минусом стратегических документов является отсутствие оценки бюджетного эффекта от реализации проектов, предусмотренных в стратегии.

Существование институциональных “пустот” предопределено также незрелостью социальных институтов, институтов развития и трансфера инноваций. Незрелость социальных институтов обусловлена неравномерностью их размещения по территории Ставропольского края. В частности, ограниченность доступности социальных услуг для пожилых граждан (медико-социальные услуги в специализированных учреждениях, получение удостоверения “Ветеран труда”, надомное социальное обслуживание и пр.) особенно характерна для пожилых людей, проживающих в сельской местности.

¹⁰ Портер М. Конкуренция: пер. с англ. М., 2005. С. 256.

¹¹ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федер. закон от 23 июня 1995 г. № 115-ФЗ // Рос. газ. 1995. 26 июля.

⁹ Стратегия социально-экономического развития города Лермонтова. URL: http://www.stavinvest.ru/?_id=89&=4.

Кроме того, слабо развита сфера специальных услуг для лиц пожилого возраста из-за того, что оказание услуг пожилым людям сервисными предприятиями практически осуществляется только для узкого круга лиц с высоким уровнем собственного достатка или достатка их семей. Для развития данной сферы необходимо, чтобы специальные услуги, предназначенные для пожилых людей, оказывались как в социальных отраслях, так и путем сервисной деятельности. Сегодня в этом деле есть очевидный перекосяк и сервисная деятельность находится на этапе первоначального становления, причем преимущественно она ориентирована на людей с высоким уровнем достатка, что в отношении пожилых людей приемлемо крайне редко, так как большинство из них относятся к малообеспеченным категориям населения.

Целеориентация специальных услуг, предназначенных преимущественно для пожилых людей, на социальные отрасли не отвечает вызовам времени. Такой подход препятствует развитию сферы услуг для пожилых людей, поскольку не стимулирует предпринимателей к развитию этих услуг в системе сервисной деятельности. Все это сужает возможности потребителей на приобретение качественных услуг, препятствует реализации их права на выбор производителя, а для производителей снижает реальную возможность конкуренции, борьбы за потребителя.

Институты развития и трансфера инноваций также находятся на этапе формирования. В Ставропольском крае предусматривается создание бизнес-инкубаторов, технопарков, однако сегодня реально действующие институты, обеспечивающие взаимосвязь науки и производства, практически отсутствуют. В крае не развит региональный рынок ценных бумаг, отсутствует такой институт, как «Агентство инвестиций и развития», венчурные фонды. Выжидательная позиция бизнеса и инвесторов в условиях экономического кризиса и последующей рецессии при отсутствии институтов инвестиций и развития приводит, с одной стороны, к тому, что многие предприятия не готовы к расширению объемов производства,

внедрению инновационных технологий, отсутствию проработанных инвестиционных проектов; с другой стороны - к замораживанию ряда имеющихся инвестиционных проектов.

Слабо развиты институты межмуниципального взаимодействия, что проявляется в дефиците совместно реализуемых проектов, а также в автономности процессов стратегического планирования муниципальных образований.

Структура и кадровый состав органов государственной власти и местного самоуправления не в полной мере соответствуют новым функциям, обоснованным в стратегиях их развития. Например, отсутствуют структуры, отвечающие за продвижение имиджа, осуществляющие мониторинг стратегии.

Ограниченность инструментария реализации Стратегии проявляется в отсутствии механизма эффективного взаимодействия и партнерства государства с бизнесом и активными группами местного сообщества. Отсюда - попытка перенести акцент на административные методы реализации приоритетных целей и задач развития территории.

Руководители администраций городов предпочитают минимизировать использование такого инструмента реализации Стратегии, как муниципальные целевые программы, в связи с низким уровнем самостоятельности местного бюджета и сложностью планирования расходов и в среднесрочном, и в долгосрочном периоде. В условиях бюджетного дефицита в первую очередь сокращают расходы на финансирование социальных программ и проектов. Эффективность мониторинга реализации стратегических планов снижается из-за несоответствия системы муниципальной статистики системе стратегического планирования.

Таким образом, сегодня все четче проявляется общероссийская потребность в формировании действенной системы обоснований социально-экономического развития территорий и последующего теоретико-методологического сопровождения процесса разработки и реализации стратегий и более полного учета интересов различных социальных групп населения.

Поступила в редакцию 07.12.2009 г.