

Составляющие системы стратегического управления территориальной миграцией

© 2017 Юрков Дмитрий Васильевич

кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного
и муниципального управления

Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова
163002, г. Архангельск, набережная Северной Двины, д. 17

E-mail: yd72@mail.ru

Определяются основные компоненты системы стратегического управления территориальной миграцией. Выявляются ограничения и противоречия стратегии управления как модели сценарного развития. В качестве обязательного элемента модели стратегического управления миграционными процессами предлагается механизм межвременной декомпозиции целей стратегии, их актуализации и согласования.

Ключевые слова: стратегия развития, территориальная миграция, стратегическое управление, территориальное планирование.

Реализуемый в настоящее время на государственном уровне переход к стратегическому управлению территориями как относительно новое явление в российской территориальной политике имеет важное социально-экономическое значение. Осуществляя стратегирование и планирование, территориальная власть утверждает качественно новую позицию управления, формирующую организационно-экономические формы, ресурсный потенциал и институты устойчивого развития территорий. Полноценная реализация этой позиции определяется наличием общественного запроса, политической воли, высокого уровня профессионализма, мотивированной команды единомышленников, интегрирующей власть, бизнес-сообщество и экспертов.

Основными документами, определяющими концептуальный подход исполнительной власти к стратегическому планированию территориального развития, являются Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в редакции от 3 июля 2016 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - 172-ФЗ), Стратегии социально-экономического развития федеральных округов (например, Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 165-р) и Приказ Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» (далее - Требования), предлагающий унифицированный методический стандарт федерального центра на формат и содержание стра-

тегий социально-экономического развития территорий.

Статья 30 172-ФЗ определяет схемы территориального планирования Российской Федерации, которые разрабатываются в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны (рис. 1); 172-ФЗ наделяет муниципальные районы и городские округа (т.е. крупные муниципальные образования) правом подготовки указанных стратегических документов. В соответствии с ч. 2 ст. 39 172-ФЗ по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования (далее - муниципальная стратегия) и план мероприятий по ее реализации.

Муниципальная стратегия носит комплексный характер и направлена на развитие различных подсистем муниципальной экономики и социальной сферы. Исходя из ч. 2 ст. 39 172-ФЗ для реализации муниципальной стратегии осуществляется разработка плана мероприятий. Кроме того, ч. 5 ст. 11 172-ФЗ в перечне документов муниципального стратегического планирования предусмотрены муниципальные программы, которые также могут применяться в качестве механизма реализации муниципальной стратегии.

Положения 172-ФЗ устанавливают требования разработки и применения в рамках стратегий и программ системы сбалансированных индикаторов, обеспечивающих:

- оценку вклада программы или стратегии в устойчивое социально-экономическое развитие;

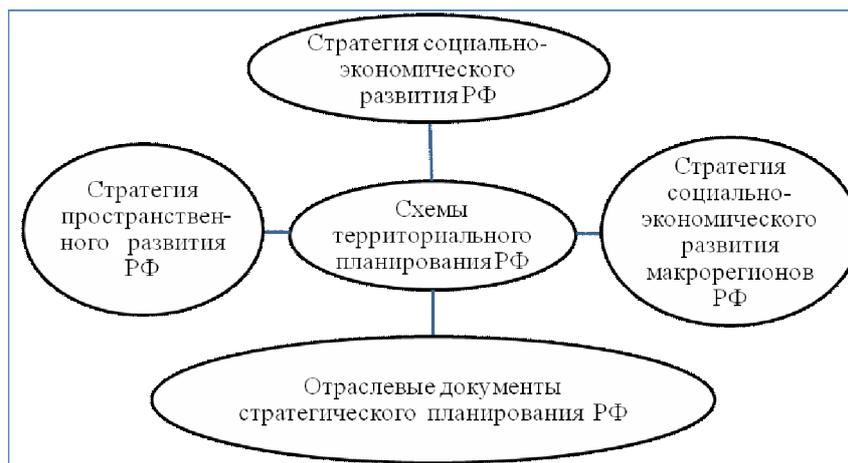


Рис. 1. Связи схемы территориального планирования Российской Федерации

- определение эффективности мероприятий, направленных на решение программных задач;
- реализацию сквозного процесса планирования через разработку и принятие стандартов планирования и стратегирования;
- согласование и координацию мероприятий федеральных, территориальных, отраслевых и муниципальных программ и стратегий социально-экономического развития.

Целью разработки стратегии субъекта РФ, согласно Требованиям, является определение приоритетных направлений и целей развития на долгосрочную перспективу (не менее 20 лет). В Требованиях представлено детальное структурирование содержания стратегии, задающей вектор развития с позиции федеральной власти. Следуя данному вектору, стратегия формируется как некая модель сценарного характера с горизонтом прогнозирования в 20 лет. Это соответствует классификации школ стратегического планирования, разработанной Генри Минцбергом¹.

На таком длительном горизонте - 20 лет - цели будут изменяться по мере движения, что потребует их корректировки. Это обусловлено динамикой не только объектов социально-экономического стратегирования, но и изменениями, происходящими с субъектами, разрабатываемыми и реализующими стратегии. С операциональной позиции такая теоретическая модель стратегирования несовершенна и включает ряд внутренних ограничений. Обязательным элементом данной модели стратегирования выступает механизм межвременной декомпозиции, целей их актуализации и согласования временных деформаций первоначальной модели стратегии.

Для достижения целей, закрепленных в 172-ФЗ, временной горизонт территориального планирования разрабатывается на шесть лет с учетом основных направлений деятельности Пра-

вительства Российской Федерации в целях организации работы территориального органа исполнительной власти по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Основным документом стратегического управления, разрабатываемым в рамках целеполагания на уровне субъекта Российской Федерации, в соответствии с 172-ФЗ является Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (далее - Стратегия), представляющая собой систему мер государственного управления, нацеленную на обеспечение устойчивого развития территории с учетом государственной политики РФ, опирающейся на долгосрочные приоритеты политики органов государственной власти. Заказчиком разработки документа выступают органы государственной власти субъекта РФ. Стратегия согласовывается с органами федеральной власти и утверждается законодательным органом субъекта РФ. Активными участниками разработки Стратегии являются хозяйствующие субъекты, общественные организации и экспертное сообщество. Основой Стратегии выступают скрининг и анализ важнейших проблем устойчивого развития, оценки ресурсного потенциала и рисков развития субъекта РФ.

Нормативную базу разработки стратегии социально-экономического развития субъекта РФ составляют законы субъекта Российской Федерации, акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), органов исполнительной власти субъекта РФ, а также прочие документы стратегического управления субъекта РФ. Одним из последних примеров реализации процесса стратегирования служит стратегия Республики Татарстан. "Норма-

тивно-правовой основой разработки Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года (далее - Стратегия) явились Федеральный закон \square 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - ФЗ-172) и Закон Республики Татарстан от 16 марта 2015 года \square 12-ЗРТ «О стратегическом планировании в Республике Татарстан»².

Концептуальными принципами формирования стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации выступают:

1) приоритет планирования пространственных аспектов развития, приводящий к сокращению временных лагов между процессами социально-экономического и территориального планирования. В этой связи возрастает значимость разработки схем территориального планирования субъекта Российской Федерации в целях обеспечения его устойчивого социально-экономического развития. Так, в Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 г. в качестве приоритетных направлений развития выделяются:

- «Сбалансированное пространственно-территориальное развитие.
- Развитие особых экономических зон и зон опережающего развития, поддержка территориальных экономических кластеров, создание систем управления агломерационными процессами.
- Развитие транспортно-транзитной системы России, способствующей развитию хозяйственных взаимосвязей»³;

2) устойчивость пространственного развития, заключающаяся в принятии обществом ценностей устойчивого (сбалансированного) развития;

3) стратегическое планирование на уровне муниципальных образований, предполагающее: во-первых, синхронизацию по времени и по методике разработки стратегий ряда муниципальных образований, образующих экономическую зону, создающую предпосылки для межмуниципального сотрудничества в реализации принятых мер; во-вторых, корректировку механизмов территориального планирования отдельных муниципальных образований; в-третьих, разработку консолидированных инфраструктурных схем, в составе которых разрабатываются схемы размещения объектов социального, производственного, коммунального и иного назначения для отдельных частей территорий.

По нашему мнению, при сохранении за органами государственной власти административной функции главного проектировщика Стратегии более эффективным является подход к проектированию Стратегии территориального развития при непосредственном участии территориальных «общественно-государственных» объединений стейкхолдеров, обеспечивающих качественно более высокий

уровень координации деятельности государственных и активных общественных институтов развития.

Примером проектирования такого территориального государственно-частного института развития может служить проект института инновационного развития Республики Татарстан, ориентированный на развитие инновационной саморегулируемой и саморазвивающейся системы через стимулирование развития формальных и неформальных внутренних институтов⁴.

Создание инновационной экосистемы - длительный и сложный процесс, охватывающий практически все отрасли и уровни экономики республики. Для того чтобы ресурсы, предоставляемые республикой на решение поставленных задач, были инвестированы наиболее эффективно, планируется сформировать единый орган, который будет координировать процесс инновационного развития и осуществлять централизованный мониторинг результатов. За последнее десятилетие в рамках различных федеральных и региональных инициатив было создано значительное количество объектов инновационной инфраструктуры. Необходимо объединить данные ресурсы и сформировать для них скоординированную программу действий. За решение этой задачи на первом этапе реализации Стратегии будет отвечать Бюро анализа реализации Стратегии (БАРС) Республики Татарстан; впоследствии предлагается выделить самостоятельный Институт инновационного развития Республики Татарстан.

Составляющие стратегии социально-экономического развития субъекта РФ представлены на рис. 2. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации является основой для разработки системы стратегического управления миграционными процессами территорий данного субъекта как основы достижения устойчивости территориального развития. В Стратегии Республики Татарстан до 2030 г. отмечено, что целью одного из главных направлений конкуренции Республики на территориальном уровне является обеспечение лучших условий для привлечения и удержания носителей человеческого капитала.

Накопление человеческого капитала возможно на базе создания институтов развития территории. Опираясь на данный подход, стратегия накопления человеческого капитала интегрирует несколько социальных направлений. Приоритетными выступают миграционная и демографическая политика; образование всех уровней (дошкольное, общее среднее, начальное и среднее профессиональное, высшее). Эти сферы непосредственно участвуют в формировании человеческого капитала и его накоплении. Ряд других направлений - здравоохранение, культура, рынок труда, политика занятости и соци-



Рис. 2. Составляющие стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации

альная защита - создают дополнительные условия для удержания человеческого капитала на территории.

Таким образом, стратегия накопления человеческого капитала опирается на два институциональных модуля: институт развития факторов формирования человеческого капитала, к которым относятся демографическое развитие (включая миграцию) и образование, и институт улучшения условий накопления и применения человеческого капитала (система здравоохранения, культура, рынок труда и поддержка занятости, социальная защита).

Характеристики стратегии устойчивого развития интегрируются в государственных программах субъекта Российской Федерации, схемах территориального планирования субъекта Российской Федерации и плане мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Методическое обеспечение разработки и корректировки стратегического управления миграционными процессами территорий, а также нормативно-правовое регулирование осуществляет федеральный орган исполнительной власти, реализующий функции по разработке и реализации государственной политики и в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Статья 32 172-ФЗ устанавливает, что “в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического раз-

вития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации”⁵.

Системы стратегического управления миграционными процессами территорий субъекта Российской Федерации должны входить в состав документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования на уровне субъекта Российской Федерации. В этой связи вариативные прогнозы миграционных потоков субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатываются каждые шесть лет, на двенадцать и более лет на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период с учетом данных, представляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Ответственным за утверждение и корректировку прогноза миграционных потоков территорий субъекта Российской Федерации на долгосрочный период целесообразно определить высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Основные разделы прогноза миграционных потоков (МП) территорий субъекта Российской Федерации на долгосрочный период представлены на схеме (рис. 3).

Исходя из положений 172-ФЗ прогноз МП территорий субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается ежегодно на вариативной основе. Его содержание соответствует содержанию прогноза МП территорий на долгосрочный период.

Принимая во внимание, что “в долгосрочной перспективе повышается роль демографического барьера роста”⁶, в состав документов стратегическо-

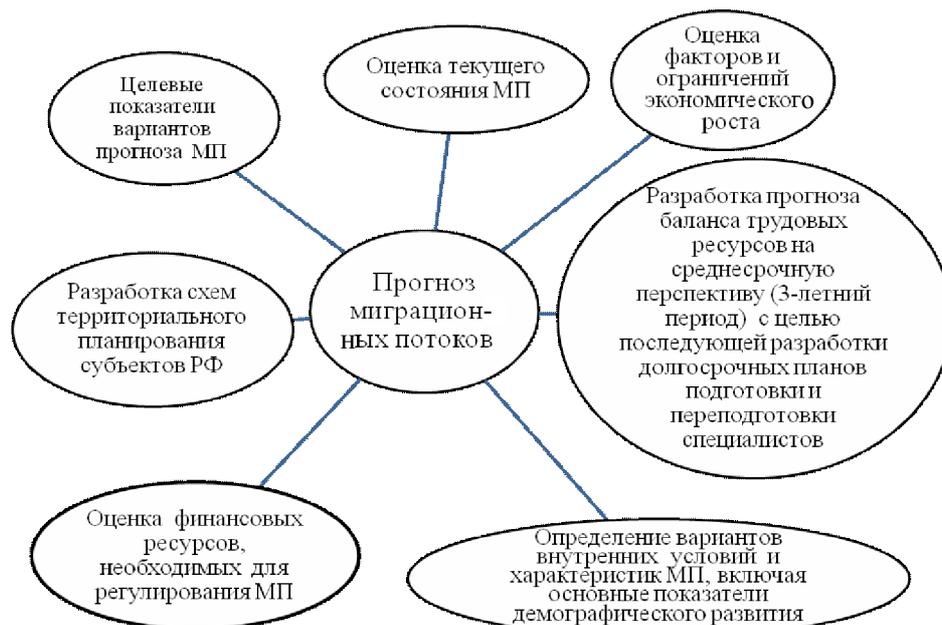


Рис. 3. Содержание прогноза миграционных потоков территорий субъекта Российской Федерации на долгосрочный период

го планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования на уровне субъекта Российской Федерации, целесообразно включить план мероприятий по демографическому развитию территорий субъекта Российской Федерации. Стратегической целью Татарстана выступает устойчивый миграционный приток населения.

Важную роль в системе стратегического управления миграционными процессами территории играют мониторинг и контроль реализации стратегического управления, осуществляемые в целях повышения эффективности функционирования системы стратегического управления миграционными процессами, реализуемого посредством многоаспектной оценки базовых социально-экономических и финансовых показателей, а также координация деятельности участников стратегического управления по эффективному достижению целевых индикаторов в установленные сроки.

Создание и управление базами данных выступают основой для мониторинга и контроля реализации стратегического управления и регулирования территориальных рынков труда, в том числе и миграционных процессов. В большинстве стран формируются системы управления информацией по рынку труда. Они включают как собственно базы данных, так и информационные платформы, позволяющие участникам рынка эффективно управлять существующей информацией о рынке труда. Информационные системы обеспечивают решение задач, стоящих перед основными субъектами стратегирования развития рынка труда.

Сбалансированное развитие территориально-го рынка труда обуславливает необходимость разработки и реализации программных документов, напрямую и косвенно влияющих на рынок труда. В частности, к ним относятся: программы, направленные на повышение информированности работодателей и граждан о действующих кадровых агентствах, на улучшение качества услуг в сфере содействия занятости населения. Наблюдающееся в России увеличение фрикционной безработицы на фоне роста напряженности на рынке труда свидетельствует о необходимости повышения качества управления реаллокацией трудовых ресурсов на территориальном уровне.

В целях долгосрочного планирования объемов рынка труда с учетом нарастания разрывов между спросом и предложением на рынке труда и сокращения численности населения в трудоспособном возрасте территориям придется решать комплексные задачи модернизации занятости путем повышения конкурентоспособности населения, привлечения высококвалифицированных мигрантов в инновационные сектора экономики, роста мобильности населения территории и оптимизации территориальных пропорций занятости в разных типах поселений с целью инновационного развития. Примером реализации такой политики привлечения высококвалифицированных мигрантов в высокотехнологичные сектора экономики, роста мобильности населения территории и оптимизации территориальных пропорций занятости является Программа повышения трудовой мобильности в Республике

Татарстан, успешно реализуемая в системе здравоохранения Республики⁷.

Механизм стратегического управления миграционными процессами субъекта Российской Федерации действует посредством разработки плана мероприятий. Положения стратегии управления миграционными процессами субъекта Российской Федерации уточняются в государственных программах субъекта Российской Федерации. В них предусматривается ресурсное обеспечение, в том числе определенное в соответствии с бюджетным прогнозом Российской Федерации и субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.

Государственные программы субъекта Российской Федерации, необходимые для реализации стратегии управления миграционными процессами субъекта Российской Федерации, определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и включаются в перечень государственных программ субъекта Российской Федерации.

Переходя к процедурам, в процессе реализации которых осуществляется стратегическое управление миграционными процессами, отметим, что в Требованиях в качестве механизмов реализации стратегии предлагаются следующие⁸:

- экономическая политика органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- энергетическая политика органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- бюджетная политика субъекта Российской Федерации;
- механизм частно-государственного партнерства;
- региональные целевые программы;
- система ФЦП-ФАИП и прочих инструментов целевого финансирования за счет средств федерального бюджета;
- механизм контроля с помощью индикативных показателей деятельности органов государственной власти субъекта РФ.

В Требованиях не выделяется управление миграционными процессами в качестве механизмов реализации стратегий территориями. Согласно данному перечню предлагаются в основном финансовые механизмы, встроенные в те или иные программы федерального или регионального уровня, характеризующиеся высокой степенью неопределенности ожидаемого результата. Поэтому мы рекомендуем включать в нормативное и методическое обеспечение стратегического территориального управления:

1) правовое обеспечение, регламентирующее процесс согласования стратегий субъекта РФ с территориями массового обмена мигрантами и с федеральным центром и позволяющее активизировать механизм реализации межрегиональных связей, яв-

ляющийся одним из самых эффективных институтов регионального развития;

2) документы, определяющие развитие инфраструктуры в России и локализованных территориях, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния (Генеральная схема пространственного развития РФ, Генеральные схемы размещения объектов транспортной, энергетической и прочей инфраструктуры);

3) оценку устойчивого сбалансированного развития территории на основе построения интегральных индексов, в том числе индексов оценки разных аспектов миграционной политики.

Таким образом, базовые составляющие системы стратегического управления миграционными процессами территории включают: 1) определение системы методов и мероприятий, с помощью которых проектируется видение миграционных процессов и их последствий для территорий; 2) формирование условий для рациональной реаллокации трудовых ресурсов, обеспечивающих создание новых и развитие существующих производств, хозяйствующих субъектов, рынков; 3) создание благоприятного делового климата и, в первую очередь, определение территориальных субъектов хозяйствования как инициаторов устойчивого развития территорий; 4) мониторинг и контроль реализации стратегического управления, реализуемые посредством многоаспектной оценки социально-экономических, институциональных, демографических и финансовых показателей; 5) координация деятельности участников стратегического управления по эффективному достижению целевых индикаторов в установленные сроки; 6) система хранения и управления базами данных.

¹ Mintzberg H. (2005) Developing theory about the development of theory. *Great minds in management: The process of theory development*, pp. 355-372.

² Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года. URL: <http://tatarstan2030.ru>.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. □ 172-ФЗ : [принят Государственной думой 20 июня 2014 г.].

⁶ Стратегия...

⁷ Фахрутдинова Е.В., Книи Ю.А. Программы повышения трудовой мобильности в Республике Татарстан // Экономические науки. 2014. □ 12 (121). С. 19-22.

⁸ Требования (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. URL: http://www.ohranatruda.ru/ot_biblio/normativ/data_normativ/49/49973.