

Министерство науки и высшего образования РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

В.В. Лазарева, В.Н. Дьяченко

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Учебно-методическое пособие

Благовещенск 2021

УДК 338.2
ББК 65.054
Л 12

*Рекомендовано
ученым советом университета*

Рецензент:

А.В. Плешивцев – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры экономической теории и государственного управления Амурского государственного университета.

Лазарева, В.В., Дьяченко, В.Н.

Л 12 Стратегическое управление региональным развитием [Электронный ресурс]: учебно-методическое пособие по направлениям подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» / В.В. Лазарева, В.Н. Дьяченко. – Благовещенск : Амурский государственный университет, 2021. – 191 с.

Учебно-методическое пособие предназначено для бакалавров и магистрантов очной, заочной и очно-заочной форм обучения по направлениям подготовки 38.03.04 и 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление». В учебно-методическом пособии рассматриваются теоретико-методические и правовые основы стратегического управления региональным развитием. Наряду с теоретическим материалом учебно-методическое пособие содержит перечень ключевых понятий и контрольных вопросов, что позволит обучающимся обобщить, повторить и закрепить изученный материал.

В авторской редакции

© Лазарева В.В., Дьяченко В.В., 2021
© Амурский государственный университет, 2021
© Институт экономических исследований ДВО РАН, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	7
1.1 Сущностно-содержательная характеристика понятий «регион» и «региональное развитие».....	7
1.2 Государственная политика регионального развития и территориальная политика субъекта РФ	21
1.3 Неравномерность пространственного развития как объект региональной политики.....	30
Глава 2. НЕОБХОДИМОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ	39
2.1 От планирования к стратегическому управлению.....	39
2.2 Место и роль стратегии в системе стратегического управления	43
2.3 Стратегический подход к управлению региональным развитием.....	48
Глава. 3 СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ.....	55
3.1 Зарубежный и отечественный опыт стратегического управления и планирования региональным развитием	55
3.2 Система стратегического управления и планирования РФ	57
3.3 Информационное обеспечение стратегического планирования	60
Глава. 4 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФУНКЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ	71
4.1 Стратегическое планирование: организация процедуры	71
4.2 Стратегический анализ	72
4.3 Прогнозирование и построение сценариев развития	79
4.4 Целеполагание в стратегическом планировании	82
4.5 Планирование и программирование в стратегическом планировании	89
Глава 5. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ФУНКЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	96
5.1 Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования	96

5.2	Корректировка и актуализация документов стратегического планирования	99
5.3	Общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования	100
Глава 6.	УПРАВЛЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА	104
6.1	Теоретические аспекты управления пространственным развитием региона	104
6.2	Совершенствование системы расселения (на материалах Амурской области)	106
6.3	Роль ТОСЭР в пространственном развитии Амурской области	119
	СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	148
	ПРИЛОЖЕНИЕ А	162
	ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....	164
	ПРИЛОЖЕНИЕ В.....	167
	ПРИЛОЖЕНИЕ Г	171
	ПРИЛОЖЕНИЕ Д	173
	ПРИЛОЖЕНИЕ Ж.....	175
	ПРИЛОЖЕНИЕ З	180
	ПРИЛОЖЕНИЕ И	184
	ПРИЛОЖЕНИЕ К.....	186
	ПРИЛОЖЕНИЕ Л	190

ВВЕДЕНИЕ

Целью учебно-методического пособия «Стратегическое управление региональным развитием» является формирование целостного представления о теоретико-методических и правовых основах стратегического управления региональным развитием, системе стратегического планирования РФ.

Учебно-методическое пособие в значительной части охватывает разделы, предусмотренные рабочей программой дисциплин «Стратегическое планирование в субъекте РФ» и «Стратегическое управление регионом», что позволяет эффективно использовать пособие в учебном процессе и дает возможность выстраивания педагогического процесса с учетом уровня предварительной подготовки обучающихся.

Учебное пособие ориентировано в первую очередь на студентов, обучающихся по направлениям подготовки 38.03.04 и 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление». Однако оно будет полезным для преподавателей, специалистов и всех интересующихся содержанием и особенностями стратегического управления региональным развитием.

В первой главе раскрыты основные понятия в рамках изучения дисциплины, такие как «регион», «региональное развитие», «пространственное развитие», «территориальное развитие», «государственная политика регионального развития», «неравномерность пространственного развития».

Во второй главе раскрыта сущность и специфика стратегического подхода к управлению региональным развитием, определена роль и место стратегии в стратегическом управлении.

В третьей главе речь идет о системе стратегического управления и планирования, сформировавшейся в зарубежных странах и РФ. Рассмотрена проблема информационного обеспечения стратегического управления, в том числе и на муниципальном уровне.

В четвертой главе рассмотрена сущность стратегического планирования как функции стратегического управления. Дана характеристика основных эта-

пов стратегического планирования: стратегического анализа; прогнозирования и планирования; целеполагания; планирования и программирования.

В пятой главе раскрыта сущность стратегического контроля. Рассмотрены особенности проведения мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. Дана характеристика процедуры корректировки и актуализации документов стратегического планирования. Рассмотрена процедура общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования.

В шестой главе на примере Амурской области рассмотрена практика управления пространственным развитием региона.

Наряду с теоретическим материалом учебно-методическое пособие содержит перечень ключевых понятий и контрольных вопросов, что позволит обучающимся обобщить, повторить и закрепить изученный материал.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

1.1 Сущностно-содержательная характеристика понятий «регион» и «региональное развитие»

Изучение специфики стратегического управления региональным развитием требует раскрытия ряда узловых понятий, одним из которых является «регион». В общем этимологическом смысле регион (от латин. regio – направление, область, владение): «1. Область, район; часть страны, отличающаяся от других областей совокупностью естественных и (или) исторически сложившихся, относительно устойчивых экономико-географических и иных особенностей. 2. Группа близлежащих стран, представляющая собой отдельный экономико-географический, или близкий по национальному составу и культуре, или однотипный по общественно-политическому строю район мира»¹.

В научном сообществе на сегодняшний день не сложилось однозначного толкования понятия «регион», в силу разнообразия используемых исследователями подходов. Среди наиболее сформировавшихся подходов к содержанию понятия «регион» следует назвать территориальный, административно-территориальный, экономический, социальный и пространственный, в основе которых лежит базовое (общепринятое) понятие территории (Приложение А)².

Рассмотренные подходы к содержанию понятия «регион» свидетельствуют о том, что невозможно дать его однозначную трактовку. Как справедливо отмечает А.Г. Гранберг, регион - понятие типологическое. Регионы выделяются из территории в соответствии с определенными целями и задачами. В разных науках и областях практической деятельности используются свои принципы выделения регионов. В частности, для стратегического управления региональным развитием наибольшее значение имеет выделение регионов с позиций *административно-территориального деления*.

¹ Энциклопедии и словари. [Электронный ресурс]. URL: <https://gufo.me>

² Территория - (ограниченная) часть твердой поверхности Земли с присущими ей природными и антропогенными свойствами и ресурсами, характеризующаяся протяженностью (площадью) как особым видом «пространственного» ресурса, географическим положением и другими качествами.

В рамках данного учебного пособия мы придерживаемся определения понятия «регион», которое закреплено в официальных документах РФ, касающихся регионального развития, определяющих его «как часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации, либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации» [80].

На 01.01.2020 г. в составе Российской Федерации находятся 85 субъектов РФ (22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область, 4 автономных округа [44]. Субъекты РФ значительно отличаются друг от друга, но имеют одинаковый правовой статус субъекта РФ. Каждый субъект РФ включает административно–территориальные образования – муниципальные образования (ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131–ФЗ: городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения) [79].

В 2000 г. были созданы федеральные округа, являющиеся формой укрепления вертикали государственной власти [75]. В момент их учреждения в 2000 году было создано 7 федеральных округов. В 2010 г. их количество было увеличено до 8 (выделение Северо–Кавказского федерального округа из Южного федерального округа) [72]. 2014 г. – образование Крымского федерального округа на присоединённых к России территориях [78]. 2016 г. – присоединение Крымского федерального округа к Южному федеральному округу [77]. 2018 г. – перевод Бурятии и Забайкальского края из Сибирского федерального округа в Дальневосточный [73].

Основополагающим методологическим подходом к исследованию региона является *системный*³, который к настоящему времени проник во все сферы и отрасли науки. Это в полной мере относится и к изучению проблем региональной экономики и управления.

В общем понимании система – (от греч. *σῦστημα* – целое, составленное из частей, соединение) – «совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство»⁴.

К началу XXI в. понимание региона в качестве системы стало общепринятым. Так, согласно определению, данного А.С. Маршаловой и А.С. Новоселовым «регион является не только подсистемой социально–экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его частью с законченным циклом воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов» [62, С. 23].

Используя системный подход А.И. Гаврилов определяет «регион» как «целостную систему со своими структурой, функциями, связями с внешней средой, историей, культурой, условиями жизни населения, включающую пять подсистем (системообразующая база, системообслуживающий комплекс, экология, население, инфраструктура рынка)» [18].

Коллектив авторов учебника «Региональное управление и территориальное планирование» определяют «регион» как «большую систему, т.е. систему, состоящую из большого числа взаимосвязанных и взаимодействующих элементов каждый из которых может быть представлен в виде системы». При этом авторы выделяют следующие структурные компоненты: институциональную, хозяйственно-экономическую, природно-экологическую и социальную [102, С. 21]. Схожей точки зрения на структуру региона придерживаются и ряд других исследователей, выделяя социальную, экологическую, экономическую и управляющую подсистемы [7, 41, 120].

³ Системный подход представляет собой совокупность методов и средств, позволяющих исследовать свойства, структуру и функции объектов, явлений или процессов в целом, представив их в качестве систем со всеми сложными межэлементными взаимосвязями, взаимовлиянием элементов на систему и на окружающую среду, а также влиянием самой системы на ее структурные элементы.

⁴ Энциклопедии и словари. [Электронный ресурс]. URL: <https://gufo.me/>

Используя системный подход Л.С. Шеховцова выделяет следующие подсистемы региона: «население (социальная подсистема); деловое сообщество, бизнес, производство (экономическая подсистема); органы управления (подсистема управления), институты (институциональная подсистема); инфраструктура (инфраструктурная подсистема); безопасность (подсистема безопасности); экология, природная среда и ресурсы (экологическая подсистема)» [126].

Структурными подсистемами региона, по мнению М.В. Плешаковой и Д.С. Дробышева являются: «природно-ресурсная, экономическая, производственная инфраструктура; социальная инфраструктура; рыночная инфраструктура (объединяет финансово-кредитную, коммерческую, информационную), институциональная инфраструктура, экологическая; рекреационная; политическая и духовная» [92].

Более развернуто структуру региона представляют авторы Ю.Н. Гладкий и А.И. Чистобаев выделяя в качестве структурных подсистем региона: «демографическую (население); производственную; природную среду; социальную; производственную инфраструктуру; социальную инфраструктуру; институциональную инфраструктуру; экологическую инфраструктуру; рекреационную; духовную среду; ресурсную». При этом все подсистемы в своем развитии подчинены одной единой цели – удовлетворению материальных и духовных потребностей населения региона при сохранении устойчивости природной среды [22, С. 138].

При рассмотрении парадигмы региона с позиций компонентов функциональной структуры, каждому из которых предназначена та или иная роль в регионе как целостности, Е.Г. Анимица выделяет шесть основных взаимосвязанных сфер (структур):

«1) *производственно-экономическая сфера*, в которую входят все отрасли материального производства, производящие валовой региональный продукт;

2) *финансово-экономическая сфера*, обеспечивающая макроэкономические пропорции, финансовые связи отраслей региона на основе бюджета региона;

3) *социально-демографическая сфера*, в состав которой входят все отрасли производства духовно-культурного развития населения региона;

4) *сфера регионального хозяйства*, включающая всю инфраструктуру, которая обеспечивает жизнедеятельность региона;

5) *природно-экологическая сфера*, занятая решениями проблем рационального природопользования, в частности, утилизацией отходов, очистки воздуха, сточных вод и др.;

б) *административно-правовая сфера*, включающая совокупность федеральных и региональных органов власти и контроля в регионе» [5, С. 27].

Исследование региона с позиции системного подхода, предполагает необходимость рассмотрения базовых **свойств системы**, которые можно разделить на три группы [96, С. 23]:

1) статические (целостность, открытость, внутренняя неоднородность систем, структурированность):

– *целостность* означает, что «всякая система выступает как нечто единое, целое, обособленное, отличающееся от всего остального. Оно позволяет делить весь мир на две части: систему и окружающую среду»;

– *открытость* системы предполагает, что «выделяемая, отличимая от всего остального система не изолирована от окружающей среды. Наоборот, они связаны и обмениваются между собой любыми видами ресурсов»;

– *внутренняя неоднородность систем (различимость частей)* «выражается в том, что система состоит из частей (подсистем), которые в свою очередь тоже не однородны, что требует выделять еще более мелкие части (элементы)»;

– *структурированность* «заключается в том, что части системы не независимы, не изолированы друг от друга; они связаны между собой, взаимодействуют друг с другом»;

2) синтетические свойства (эмерджентность, целесообразность):

– *эмерджентность* – «качество, свойства системы, которые не присущи ее элементам в отдельности, а возникают благодаря объединению этих элементов в единую, целостную систему»;

– *целесообразность* «предполагает подчиненность всей системы некоторой цели»;

3) *динамические свойства (функциональность, изменчивость, управляемость):*

– *функциональность* – «это поведение системы во внешней среде; изменения, производимые системой в окружающей среде; результаты ее деятельности; продукция, производимая системой»;

– *изменчивость* – «в любой системе происходят изменения, которые надо учитывать: предусматривать и закладывать в проект будущей системы; способствовать или противодействовать им, ускоряя или замедляя их при работе с существующей системой».

Изменения, которые не затрагивают структуры системы – это *функционирование* — т.е. поддержание жизнедеятельности социально–экономической системы, сохранение её целостности, качественной определённости, сущностных характеристик.

При качественных изменениях системы происходит изменение её существенных свойств, т.е. её *развитие* — движение вперед, формирование новых целей, становление новых системных, структурных характеристик. Развитие означает рост, расширение, улучшение, совершенствование [24, С. 64].

В Большой советской энциклопедии под *развитием* понимается «необратимое, направленное, закономерное изменение материальных и идеальных объектов. Только одновременное наличие всех трёх указанных свойств выделяет процессы развития среди других изменений: обратимость изменений характеризует процессы функционирования (циклическое воспроизведение постоянной системы функций); отсутствие закономерности характерно для случайных процессов катастрофического типа; при отсутствии направленности изменения не могут накапливаться, и потому процесс лишается характерной для развития единой, внутренне взаимосвязанной линии. В результате развития возникает новое качественное состояние объекта, которое выступает как изменение его состава или структуры (т. е. возникновение, трансформация или исчезновение

его элементов или связей). Способность к развитию составляет одно из всеобщих свойств материи и сознания»⁵.

Термин «развитие» в научной литературе применяется в самых различных значениях, сочетаниях и комбинациях.

Применительно к экономической географии и региональной экономике «развитие» определяется как процесс формирования и качественного преобразования территориальных хозяйственных систем; процесс воспроизводства потенциалов жизнедеятельности и оптимальной мобилизации возможностей конкретного региона с учетом его характеристик и способностей населения к инновациям.

Авторы Е.В. Радковская и Е.Г. Анимица отмечают, «что региональная социально-экономическая система в различные эволюционные моменты демонстрирует три основных направления (тренда) развития (рис. 1)» [99, С. 15].

«Если общий тренд движения региональной экономической системы, с учетом неизбежных флуктуаций и волновых колебаний, обнаруживает устойчивую нисходящую (регрессивную) тенденцию, то такое движение определяется как *деградация*.

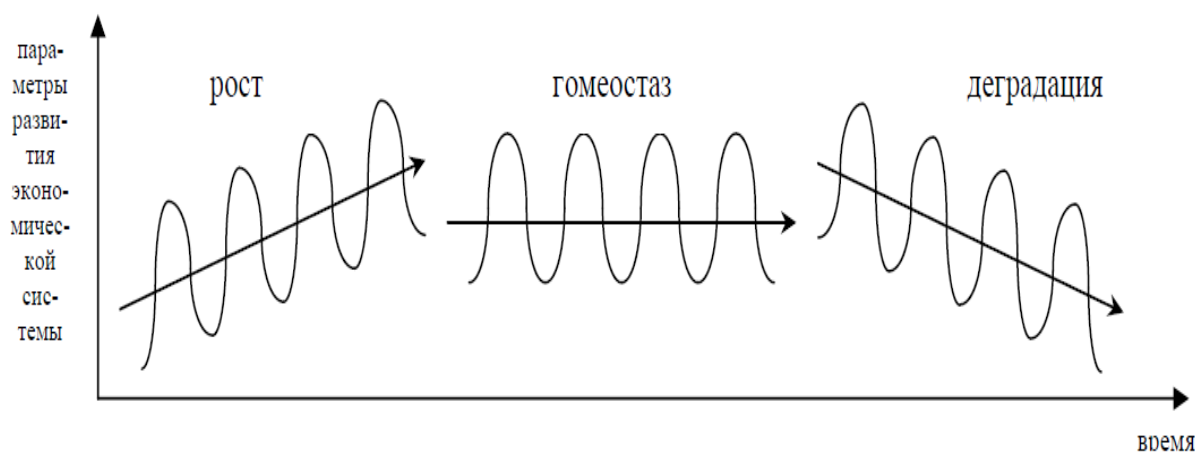


Рис. 1. Основные варианты трендов развития региональной социально-экономической системы

⁵ Энциклопедии и словари. [Электронный ресурс]. URL: <https://gufo.me>

Гомеостаз – способность открытой системы сохранять постоянство своего внутреннего состояния посредством скоординированных реакций, направленных на поддержание динамического равновесия.

Рост социально-экономической системы подразумевает возрастающий тренд, отражающий поступательное, прогрессивное движение системы, выражающееся, в конечном счете, в социально-экономическом прогрессе и повышении уровня жизни (благосостояния) членов общества (региональной системы)» [99, С. 15-16].

В качестве показателей регионального роста используются увеличение ВРП⁶ и рост численности населения. Для измерения экономического роста используются коэффициент роста, темп роста и темп прироста (формула 1-6):

$$k_{p.ц} = \frac{y_i}{y_{i-t}}, \quad (1)$$

$$k_{p.б} = \frac{y_i}{y_0}, \quad (2)$$

где $k_{p.ц}$ – коэффициент роста цепной; $k_{p.б}$ – коэффициент роста базисный; y_i – значения показателя сравниваемого периода; y_{i-t} – значения показателя предшествующего периода; y_0 – значения показателя базисного периода;

$$T_{p.ц} = K_{p.ц} \times 100\%, \quad (3)$$

$$T_{p.б} = K_{p.б} \times 100\%, \quad (4)$$

⁶ Валовой региональный продукт (ВРП) - обобщающий показатель экономической деятельности региона, характеризующий процесс производства товаров и услуг для конечного использования. ВРП рассчитывается в текущих основных ценах (номинальный объем ВРП), а также в сопоставимых ценах (реальный объем ВРП). Индекс физического объема ВРП - относительный показатель, характеризующий изменение объема ВРП в текущем периоде по сравнению с базисным. Этот индекс показывает - на сколько увеличился физический объем ВРП (т.е. исключается влияние изменения цен)

где $T_{p.ц}$ – темп роста цепной; $T_{p.б}$ – темп роста базисный; $k_{p.ц}$ – коэффициент роста цепной; $k_{p.б}$ – коэффициент роста базисный;

$$T_{пр.ц} = T_{p.ц} - 100\%, \quad (5)$$

$$T_{пр.б} = T_{p.б} - 100\%, \quad (6)$$

где $T_{пр.ц}$ – темп прироста цепной; $T_{пр.б}$ – темп прироста базисный; $T_{p.ц}$ – темп роста цепной; $T_{p.б}$ – темп роста базисный.

Показатели роста могут иметь низкие, средние, высокие, а также отрицательные значения (табл. 1).

Таблица 1

Показатели экономического роста Амурской области

Год	ВРП, млн. рублей	Индекс физического объема ВРП, в сопоставимых ценах в % к предыдущему году	$k_{p.ц}$	$k_{p.б}$	$T_{p.ц}$	$T_{p.б}$	$T_{пр.ц}$	$T_{пр.б}$
2005	76861,2	103,10
2006	95090,9	103,20	1,24	1,24	123,72	123,72	23,72	23,72
2007	111761,2	109,00	1,18	1,45	117,53	145,41	17,53	45,41
2008	131563,7	105,00	1,18	1,71	117,72	171,17	17,72	71,17
2009	151118,6	98,30	1,15	1,97	114,86	196,61	14,86	96,61
2010	178689,6	106,00	1,18	2,32	118,24	232,48	18,24	132,48
2011	225401,7	108,10	1,26	2,93	126,14	293,26	26,14	193,26
2012	229407,1	97,30	1,02	2,98	101,78	298,47	1,78	198,47
2013	210700,9	89,40	0,92	2,74	91,85	274,13	-8,15	174,13
2014	232053,0	103,10	1,10	3,02	110,13	301,91	10,13	201,91
2015	277380,5	103,70	1,20	3,61	119,53	360,88	19,53	260,88
2016	271096,5	98,60	0,98	3,53	97,73	352,71	-2,27	252,71
2017	266055,8	97,00	0,98	3,46	98,14	346,15	-1,86	246,15
2018	301069,4	101,50	1,13	3,92	113,16	391,71	13,16	291,71

Темпы роста важны для каждого региона: чем выше темпы экономического роста, тем быстрее территория достигает поставленных целей. Однако, как справедливо отмечают авторы пособия «Теории регионального и местного развития»: «экономический рост не обязательно означает положительное изменение социально-экономического состояния региона. Рост объема ВРП может

происходить, в частности, даже за счет хищнической эксплуатации богатых месторождений, загрязнения окружающей среды, развертывания сырьевых программ» [4, С. 28]. Такой же позиции придерживаются В.Н. Лексин и А.Н. Швецов: «рост производства в отдельных регионах, реализуемый без учета требований устойчивости и сбалансированности развития территорий, часто сопровождается деградацией основных компонентов региональных систем, и, более того, инициирует эту деградацию» [59, С. 29].

Совместное рассмотрение ключевых понятий «регион» и «развитие» позволяет содержательно характеризовать понятие «региональное развитие».

Авторский коллектив учебника «Общий и специальный менеджмент» определяет «региональное развитие» как такой «режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным социально ориентированным воспроизводством собственно социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциала территории. При этом "устойчивость" "сбалансированность" и "социальная ориентация", — это не умозрительные категории, а вполне реальные взаимосвязанные характеристики состояния территорий. Все указанные составляющие, взаимосвязанные и взаимозависимые, являются звеньями одной системы - устойчивого развития. Игнорирование любой составляющей может привести к невозможности функционирования всей системы в режиме развития»⁷ [89, С. 409].

Согласно другой точке зрения «региональное развитие» представляет собой «формирование и развитие в регионе территориальных социально-экономических структур с устойчивым приростом их соответствующих экономических, социальных и экологических качеств» [9].

⁷ Устойчивость - важнейший признак территориального развития — предполагает длительность сохранения условий для воспроизводства потенциала территории (его социальной, природно-ресурсной, хозяйственной, экологической и других составляющих) в режиме сбалансированности и социальной ориентации.

Сбалансированность - особая для каждой региональной системы пропорция ранее указанных составляющих ее потенциала, обеспечивающая устойчивость и социальную ориентацию развития системы.

Социальная ориентация - наиболее очевидный и наименее учитываемый признак территориального развития. Это оценка направленности и количественных параметров региона по тому, как они влияют на уровень и качество жизни населения.

С позиции исследователей О.В. Грицай, Г.В. Иоффе, А.И. Трейвиша региональное развитие представляет собой «региональный срез процессов развития в целом по стране или группе стран» [26, С. 108]. Близкое по смыслу определение дает В.В. Климанов, определяя региональное развитие через «региональные проявления и последствия социально-экономических преобразований в стране» [43, С. 21].

Б.Л. Лавровский под региональным развитием понимает «развитие пространственной системы, которое подводит к тому или иному соотношению различных ее подсистем (регионов) друг относительно друга. В соответствии с данным определением, по мнению автора, существует только три типа регионального развития (рис. 2) [47].

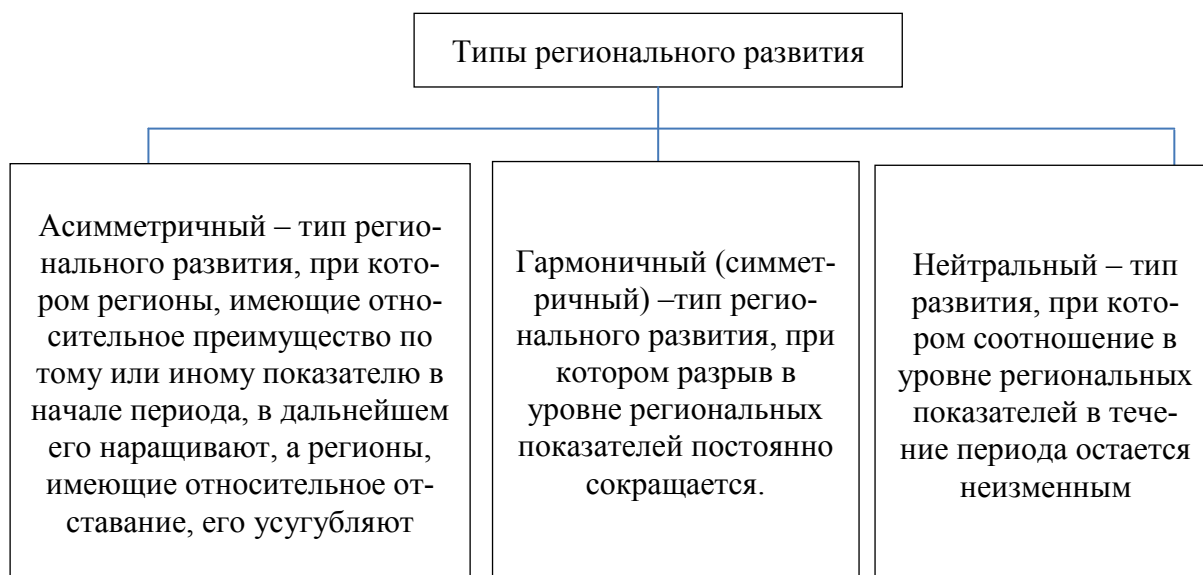


Рис. 2. Типы регионального развития

Асимметричное развитие связывается с центроостремительными тенденциями, взаимным удалением региональных показателей друг от друга, все большим межрегиональным различием (расслоением); гармоничное развитие соответствует взаимному сближению региональных показателей, большей региональной однородности. Тот или другой тип регионального развития не может быть априори объявлен позитивным или негативным. Скажем, результатом асимметричного развития может быть улучшение показателя во всех регионах.

И, наоборот, сближение региональных показателей во времени может сопровождаться их тотальным ухудшением. Численное значение порога, за которым межрегиональные пропорции, считавшиеся ранее допустимыми, выходят за пределы нормы, порождая тем самым чрезмерные контрасты, зависит от множества обстоятельств. Важно лишь иметь в виду, что такие пороги (уровни, границы, пределы) существуют. Тогда региональными диспропорциями будем называть явление, при котором разница в развитии регионов превышает некоторый (предельный, критический) уровень» [46].

Некоторые исследователи, наряду с *региональным развитием*, формулируют и обосновывают понятие «*территориальное развитие*».

В определении В.Н. Лаженцева **территориальное развитие** представляет собой «прогрессивно направленное изменение пространственной структуры производительных сил; процесс сбалансированного и эффективного использования природно-ресурсного, материально-технического и человеческого потенциалов; формирование и качественное преобразование территориально-хозяйственных систем» [49, С. 27].

В.Н. Лексин, А.Н. Швецов определяют территориальное развитие как «такой режим функционирования региональной системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым сбалансированным и взаимонерушающим воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории» [58, С. 27]. Е.Г. Анимича пишет, «что в приведенных выше определениях, по существу, территориальное развитие – синоним регионального развития. Но, учитывая специфику содержания понятий «территория» и «регион», можно утверждать, что территориальное развитие – это развитие системы, совпадающее с административными границами территории субъектов РФ либо нескольких субъектов РФ, а также муниципальных образований. А региональное развитие – это процессы развития социально-экономических систем, не обязательно совпадающие с границами соответствующих административно-территориальных и политических единиц. Таким образом, «региональное

развитие» – более абстрактное, общее и гибкое понятие, чем «территориальное развитие» [58, С. 32].

В научной литературе и нормативных актах нередко применяется термин «пространственное развитие». «Пространственное развитие» («spatial development») термин, который утвердился в западной научной литературе в начале 70-х гг. прошлого века, ключевой смысл которого заключается в обозначении комплекса организованных действий по управлению элементами и связями территорий, систему действий и политик, направленных на оптимизацию происходящих пространственных изменений [100].

В официальных документах РФ пространственное развитие толкуется как «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития» [83].

П.Я. Бакланов определяет пространственное развитие страны, региона «как количественные и качественные приращения в отдельных социальных и экономических (хозяйственных) компонентах и их сочетаниях, которые вызывают изменения и их пространственных характеристик» [10].

В. Н. Лаженцев пишет: «Пространственное развитие – расширение или сжатие, уплотнение, изменение конфигурации той или иной системы. Оно трактуется как движение к идеальному сопряжению отдельных объектов относительно их местоположения. Действительность такова, что различать понятия «пространственное развитие» и «территориальное развитие» весьма сложно, зачастую они рассматриваются как синонимы» [48, С. 8].

С. А. Тархов разграничил эти понятия, определяя территориальное развитие «как совокупность социально-экономических, экологических и иных трансформаций, характерных для конкретной территории, а пространственное развитие - как изменения морфологии (строения)» [115].

А.Я. Троцкий определяет территориальное развитие как «изменения экономического и социального пространства, происходящие в результате смещения центров притяжения населения и пространственного перераспределения

ресурсов. Следовательно, пространственное развитие экономики региона – ключевой элемент территориального развития, заключающийся в формировании и качественном преобразовании пространственной проекции региональной хозяйственной системы (пространственной структуры экономики)» [116, С. 34-35].

В рамках данного учебного пособия авторы используют следующие понятия:

- *региональное развитие* – развитие пространственной системы, которое подводит к тому или иному соотношению различных ее подсистем (регионов) друг относительно друга;

- *пространственное развитие (страны, региона)* – расширение или сжатие, уплотнение, изменение конфигурации той или иной системы;

- *территориальное развитие* – прогрессивно направленное изменение (как правило, усложнение) пространственной структуры производительных сил, процесс сбалансированного и эффективного использования природно-ресурсного, материально-технического и человеческого потенциалов, формирование и качественное преобразование территориально-хозяйственных систем.

К группе динамических свойств региона как системы относится *управляемость*. Управляемость предполагает воздействие на систему с целью достичь желаемых свойств его поведения. Регион как система относится к классу управляемых систем.

Управление представляет собой многозначное понятие, которое рассматривается в двух основных аспектах:

1) в качестве одной из организационных подсистем, тогда речь идет о структурах управления;

2) в качестве совокупности действий по управлению объектом, тогда речь идет о процессе управления. В этом значении управление рассматривается как процесс взаимосвязанных функций, обеспечивающих как текущее функционирование объекта управления, так и его качественное изменение (развитие).

Важно отличать понятия «*управление развитием*» от «*управления функционированием*». *Управление функционированием региональной системы* направлено на поддержание жизнедеятельности социально–экономической системы, сохранение её целостности, качественной определённости, сущностных характеристик. *Управление развитием региональной системы* направлено на формирование и качественное преобразование социально–экономической системы.

Согласно классической формулировке А. Файоля основными функциями управления являются планирование, организация, мотивация и контроль, при этом функция планирования справедливо признается важнейшей функцией управления, «первой среди равных». Существенной чертой планирования является установление целей и задач на будущее, а также разработка путей их достижения. планирование — это проектирование желаемого будущего и эффективных способов его достижения [38, С. 25].

В целом процессы регионального (территориального, пространственного) развития жестко детерминируются существующей политико–экономической системой государства и проводимой в ее рамках общегосударственной экономической политикой, с одной стороны, и региональной политикой, учитывающей особенности развития регионов различного типа, с другой [4, С. 33].

1.2 Государственная политика регионального развития и территориальная политика субъекта РФ

Региональное развитие в системе национальной экономики осуществляется через формирование и проведение государственной региональной политики.

Государственная региональная политика как форма целенаправленной помощи государства развитию отдельных территорий с использованием специальных рыночных инструментов и моделей регионального развития на основе развития идей Дж. Кейнса возникла в 1920–1930-е годы в США и странах За-

падной Европы [57]. Так, согласно Х. Армстронгу и Дж. Тейлору, правительство Великобритании уже в 1920-х гг. обратило внимание на то, что устойчивые различия между регионами оказывают негативное влияние на состояние национальной экономики, и стало проводить мероприятия, направленные на развитие проблемных регионов» [101, С. 102].

Термин «региональная политика» вошел в лексикон российских политиков и ученых сравнительно недавно – примерно в середине 1960-х годов. Между тем, как отмечает Е. Г. Анимца, «... еще заметны методологическая невнятность и содержательная путаница в трактовке понятия «региональная политика». Региональная наука пока не сумела обобщить результаты многолетних теоретических дискуссий и дать емкое определение региональной политики» [3, С. 12].

Авторы учебника «Региональная экономика и пространственное развитие» определяют региональную политику как «воздействие властей разного уровня на распределение хозяйственной деятельности в пространстве и условия жизни в различных частях территории» [101, С. 97].

По мнению Я.П. Силина, Е.Г. Анимцы и Н.В. Сбродовой региональная политика представляет собой «совокупность целей, задач, намерений и действий не только федеральных, субфедеральных и региональных государственных субъектов власти и управления, органов местного самоуправления, но также иных акторов (корпораций, компаний, партий, союзов, ассоциаций и др.), направленных на формирование условий для саморазвития регионов, обеспечение их пропорционального, сбалансированного социально-экономического развития, достижение и сохранение пространственного политического, социально-экономического и иного равновесия и устойчивости России с учетом соблюдения общенациональных, собственно региональных и местных (локальных) интересов. В данном определении отражены основные элементы и принципиальные установки региональной политики» [4, С. 130].

Как справедливо отмечает А.Г. Гранберг «цели региональной политики при всем разнообразии формулировок в разных странах выражают компромисс

между экономической эффективностью и социальной справедливостью. **Экономические цели** включают оживление производства в депрессивных регионах, создание полюсов роста и зон эффективного предпринимательства, повышение конкурентоспособности регионального производства, усиление межрегиональной экономической интеграции и т.д. **Среди главных социальных целей** — приоритетное увеличение занятости, доходов населения и улучшение социальной инфраструктуры в наиболее отсталых регионах, расширение доступности общественных благ и т.д. Принцип социальной справедливости в региональном аспекте состоит в том, что граждане и социальные группы должны иметь равные возможности получения работы, доходов и общественных благ независимо от места проживания» [24, С. 350].

В данном пособии мы придерживаемся определения понятия «региональная политика», закрепленного в официальных документах РФ, касающихся регионального развития, в которых определено что *«государственная политика регионального развития представляет собой систему приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»* [80].

В соответствии со статьей 20 п. 6 ФЗ от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. являются основой для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации.

В Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. определены принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации. В качестве цели государственной политики определено: «обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и

социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач. В качестве приоритетных задач определено: инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы Российской Федерации; привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях; совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции; совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала; уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении)» [80].

В федеративных государствах, в том числе и в РФ, государственная региональная политика включает в себя два основных относительно самостоятельных уровня, «различающихся компетенциями и полномочиями субъектов регулирования, масштабом решаемых задач, используемыми методами и формами регулирования, объемом используемых ресурсов» [51, С. 117-118]:

- 1) федеральную государственную региональную политику;
- 2) государственную региональную политику субъектов Федерации.

На национальном (федеральном) уровне региональная политика, проводимая центральными органами государственной власти и управления, «по своей сути носит исключительно пространственный характер» и «направлена на обеспечение устойчивого экономического роста регионов, на укрепление единого социального и экономического пространства РФ, на минимизацию негативных проявлений территориальной дезинтеграции, на сокращение пространственных социально-экономических диспропорций за счет подъема самых кризисных территорий, на изменение сложившихся траекторий и тенденций в распределении ресурсов и средств между регионами, на соблюдение территориальной справедливости (выстраивание доступа граждан к основным общественным благам и социальным гарантиям вне зависимости от места жительства)» [116, С. 32].

А. Н. Швецов разделяет государственную региональную политику на две составляющие: общесистемную и селективную. По его мнению, в рамках общесистемной региональной политики осуществляется определение сферы самостоятельных и совместных действий, полномочия и ответственность органов власти по всем аспектам развития регионов; установление общефедеральных правил, процедур и норм федерально-регионального разделения собственности, природных ресурсов, финансов. Селективная политика – это «целенаправленное государственное влияние на определённые территории – проблемные регионы» [125, С. 38].

Близкой точки зрения придерживается О. В. Сидоренко, выделяя при этом общерегиональную и селективную политику. «Общерегиональная политика направлена на создание общих предпосылок регионального развития. Меры этой политики не имеют избирательного назначения и равномерно влияют на все регионы страны, формируя правовую, организационную и экономическую среду их самостоятельной активности. Селективная региональная политика избирательно воздействует на развитие регионов. Являясь самостоятельным типом региональной экономической политики государства, формируется исходя из общественных целей и приоритетов, обозначенных в концепции территори-

ального развития страны, которая задаёт стратегические ориентиры пространственного развития. Соответственно, процесс формирования и реализации селективной региональной политики имеет следующую последовательность: концепция – стратегия – политика – методы, инструменты» [110].

Как показывает мировой опыт, «в разные периоды времени приоритеты региональной политики и соответственно цели, объекты и инструменты могут значительно отличаться, что определяется в первую очередь уровнем социально-экономического развития и доминирующей на данный период концепцией регионального развития. Изучение отечественного и зарубежного опыта реализации региональной политики показывает, что существует два основных подхода к пространственному развитию, в основе которых лежат альтернативные модели (табл. 2) [51, С. 251-252].

Первый подход, базирующийся на модели государственного сохранения («удержания») пространства (концепция выравнивающего регионального роста), предполагает обеспечение относительно равных условий жизни населения и хозяйствования. В качестве механизма такой политики служит перераспределение финансовых ресурсов для поддержки менее развитых территорий.

Второй подход, в основе которого лежит модель рыночной организации пространства (концепция поляризованного регионального роста), предусматривает выделение и поддержку территорий, имеющих существенные конкурентные преимущества, которые окажут инновационное воздействие на соседние территории, ускоряя развитие всей страны. Однако, как отмечает ряд исследователей, стимулирующая политика имеет неизбежные издержки, а именно ведет к росту регионального неравенства и, как следствие, к усилению рисков дезинтеграции.

Как справедливо отмечает К. В. Криничанский, «ставка только на политику выравнивания имеет негативные эффекты, связанные с ослаблением стимулов обеих категорий регионов (слабые теряют стимул к приложению больших усилий, так как привыкают к поддержке сверху, сильные утрачивают такие стимулы, так как не получают возможности влиять на решения относительно

использования создаваемых ими дополнительных доходов, которые изымаются в федеральный центр» [45].

Таблица 2

Модели пространственного развития и виды региональной политики

Виды региональной политики		
Стимулирующая региональная политика	Политика выравнивания уровня развития территорий	
Модель рыночной организации пространства	Модель государственного сохранения («удержания») пространства	
Регулирование направлено на сглаживание пространственных различий в качестве жизни, а не на пространственные различия в деловой активности. Основу экономической политики составляют усилия, направленные на развитие экономической интеграции регионов с использованием всех ее средств – институтов, инфраструктуры, за счет которых улучшаются возможности коммуникаций, доступа к рынкам, а также стимулов, которые способствуют переселению населения в более динамичные регионы. Неизбежное сжатие экономического пространства станет долговременным и чрезвычайно затратным процессом	Общая характеристика модели	Каждый регион уникален с точки зрения не только его экономики, но и человеческого потенциала, экологии, культуры. Пространственная политика должна быть нацелена на рост всех регионов для того, чтобы максимизировать использование их потенциала. Такой подход обеспечивает «удержание» экономического пространства, поиск путей для экономически эффективного поддержания жизнедеятельности уже освоенных территорий, санацию территорий, утративших потенциал роста
Повышение капитализации регионов в геоэкономическом масштабе, создание «точек превосходства», обеспечение инновационное воздействие на остальные территории. Предполагает стимулирование активности частного бизнеса в городах-лидерах, обеспечивающих реализацию агломерационных эффектов, развитие агломераций и стимулирование мобильности факторов производства (труда и капитала), а в отношении остальных регионов предлагается концепция управляемого сжатия экономического пространства	Цель	Достижение однородности социально-экономического развития территорий, а в более поздних версиях – обеспечение равной доступности бюджетных услуг для граждан на всей территории страны. Состоит в реализации недоиспользуемого потенциала регионов, формировании их материального и нематериального капитала, стимулирование инновационных практик бизнеса и управления
Создание «зон роста» – «опорных регионов», генерирующих инновационную волну (эффект просачивания). Ориентация на рыночное доминирование территорий. Требования к полюсам роста: географическое положение, собственные ресурсы развития, потенциальная капитализация региона	Основные параметры	Выделение регионов на основе усредненного (сбалансированного в стране) социально-экономического потенциала. Оказание государственной помощи данным регионам. Нерыночные ориентиры политики
Стратегические частно-государственные партнерства, стимулирование местных инициатив, демонстрационные программы (поддержка отдельных территорий в качестве преференций за реформы и программы) / особые экономические режимы, налоговые льготы	Базовый механизм управления / инструменты	Администрирование, перераспределение бюджетных доходов / выравнивающие дотации, субсидии
Может привести к росту регионального неравенства и, как следствие, к усилению рисков дезинтеграции.	Проблемы	Снижается экономическая эффективность, ослабление стимулов у сильных и слабых регионов
Примечание. Составлено автором по: Аганбегян А. Г. Модернизация реального сектора экономики: пространственный аспект // Регион: экономика и социология. 2012. № 4(76). С. 7–44.		

Поэтому каждая страна ищет оптимальный баланс между стимулирующей и выравнивающей политикой, т. е. стремится не только поддерживать слаборазвитые регионы, но и стимулировать внутри этих регионов локальные территории с конкурентными преимуществами.

На важность сочетания двух внешне противоречивых направлений указывает в своих работах В.Е. Селиверстов: «главная задача региональной политики заключается «в создании условий для гармоничного развития регионов и их социальных систем, для сокращения межрегиональных неравенств; для поддержки как региональных точек роста, так и для поддержки проблемных регионов [108].

На субфедеральном уровне региональная политика проводится региональными органами государственной власти и управления в отношении более мелких частей находящихся под их юрисдикцией территорий [4, С. 132].

Авторы учебника «Региональная экономика и пространственное развитие» определяют региональную политику субъекта РФ как «сознательное регулирующее воздействие на экономику со стороны региональных властей, проводимое в рамках определенной концепции для достижения сформулированных целей, отражающих интересы населения региона» [101, С. 103].

Авторы учебного пособия «Теории регионального и местного развития» пишут: «Региональная политика, намечаемая и проводимая самими субъектами РФ, – это те действия, которые должны совершать властные структуры для согласованного управления всей совокупностью экономических, социальных, демографических и экологических процессов на единой территории, для взаимосвязанного решения вопросов размещения производства и формирования расселения.

На субнациональном уровне региональная политика **должна быть направлена на:**

- обустройство территории;
- развитие региональной социально-экономической инфраструктуры;
- наиболее эффективное использование всех ресурсов региона;

- обеспечение социального благосостояния жителей;
- соблюдение социальной справедливости;
- внедрение программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результат;
- развитие механизмов частно-государственного партнерства;
- обеспечение стратегического, комплексного социально-экономического развития региона, отражающего особенности его исторических, природных, политических, социальных и иных условий, уклад жизни населения, традиции и другие элементы духовно-культурного менталитета, и гарантирующего в итоге относительную самостоятельность региона в системе национальной экономики и государственного устройства. В данном случае региональная политика смыкается с территориальным планированием, т.е. с районной планировкой, в которой преобладают более жесткие методы регулирования и проектирования, прежде всего, в сфере функционального зонирования территории и инфраструктурного обустройства» [4, С. 132].

А.Я. Троцкий определяет ***субфедеральную региональную политику (территориальную политику субъекта РФ)*** как «социально-экономическую политику, ориентированную на оптимизацию его пространственного развития путем нивелирования существующих территориальных диспропорций, повышения конкурентоспособности муниципальных образований посредством использования имеющихся у них преимуществ и, в конечном счете, обеспечивающую комплексное социально-экономическое развитие региона и его устойчивое развитие» [116, С. 32].

Как справедливо отмечает А. Я. Троцкий, «отдавая должное признанию различий между двумя уровнями региональной политики, следует, тем не менее, постоянно помнить об их тесной взаимозависимости и взаимообусловленности. Тесная связь между уровнями региональной экономической политики государства обусловлена, во-первых, тем, что развитие экономики региона, включая ее пространственные аспекты, детерминировано деятельностью одновременно двух субъектов – федеральных и региональных

органов власти и управления. Во-вторых, региональная экономическая политика субъекта Федерации зачастую является зеркальным отражением политики федеральных властей, поскольку обе политики являют собой пространственный срез единой государственной социально-экономической политики. Наконец, в-третьих, структура региональной политики как на макро-, так и на мезоуровне идентична» [116, С. 31].

Субъектами региональной политики выступают и органы местного самоуправления. Местные (муниципальные) органы власти, отстаивающие интересы представителей местных сообществ, реально создающие человеку условия комфортного, достойного существования, значительно повышают результативность действий именно регионального уровня власти. Однако в формировании региональной политики на федеральном уровне органы местного самоуправления не играют заметной самостоятельной роли. Они могут лишь усилить и уточнить функции субъектов РФ в деле проведения региональной политики.

Местное самоуправление, дополняя комплекс отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, завершает построение целостной системы власти и управления в стране. Поэтому только при взаимосогласованных действиях органов местного самоуправления, региональных и федеральных органов власти возможно достижение экономической, социальной и политической стабильности в стране и ее регионах, может быть сформирована реальная основа для реализации стратегических интересов государства, регионов и мест.

1.3 Неравномерность пространственного развития как объект региональной политики

В идеологии региональной политики важное место занимает представление, что главным ее объектом являются различного рода региональные (пространственные) неравенства — различия в уровнях развития, занятости, доходов населения, условиях предпринимательства и т.д. Из этого следует, что суть

региональной политики — свести к минимуму те неравенства, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, препятствуют социально-экономическому развитию страны в целом.

Ситуация, сложившаяся в стране, характеризуется значительной пространственной асимметрией социально-экономического развития субъектов РФ и усилением внутрирегиональных различий, которые определяют сохранение и развитие неравенства в уровне жизни и благосостоянии населения. Усиление территориальной асимметрии внутрирегионального пространства оказывает негативное влияние не только на развитие отдельных регионов, но и страны в целом, выступая в качестве важнейшей угрозы целостности Российской Федерации, препятствуя развитию страны в целом. Учитывая сказанное, важное практическое значение приобретает анализ складывающихся тенденций в социально-экономическом развитии регионов-субъектов РФ и локализованных на их территориях муниципальных образований с целью разработки и реализации государственной региональной политики, направленной на сглаживание чрезмерных диспропорций и обеспечение сбалансированного пространственного развития.

Теоретические основы исследования неравномерности пространственного развития сформировались в работах зарубежных и отечественных исследователей в рамках региональной и пространственной экономики (табл. 3).

Таблица 3

Теории, объясняющие неравномерность пространственного развития

Теории	Содержание
1	2
Классические теории и модели регионального роста	Территориальное неравенство сводится к сравнительным преимуществам производства продукции. Изучалось действие традиционных факторов производства.
Теории и модели регионального экономического роста неоклассического направления	Основываются на факторах, определяющих производственный потенциал территории с добавлением пространственных факторов. Неравномерное развитие регионов в этих моделях объясняется временными отклонениями от равновесия или несовершенной корректировкой в ответ на экзогенные шоки, поэтому в долгосрочной перспективе оно должно исчезнуть и произойдет сближение региональных уровней экономического развития

1	2
Теории кумулятивного роста	Источником развития является возникновение определенных центров роста (агломераций, центральных мест и т.п.) и формирование каналов распространения (диффузии) инноваций на окружающие территории. При этом уровни экономического развития регионов не выравниваются, происходит лишь некоторое их сближение.
Новые теории и модели регионального роста	Основными факторами регионального роста выступает эффект масштаба, агломерационный эффект, величина транспортных издержек, увеличивающаяся мобильность факторов производства, а также совокупность этих факторов.
Отечественные теории регионального развития	Пространственная неоднородность характерна всем территориальным образованиям независимо от критериев выделения (экономических или внеэкономических). Эта неоднородность проявляется в формировании территориальных экономических образований: полос, районов, местностей, краев. В качестве факторов выделяют естественно-исторические, экономические, диспозиционные (положенческие), исторические, этнографические и религиозные.
Примечание. Составлено автором по: [4, 123, 19]	

В своих работах Н. В. Зубаревич указывает на то, что неравномерность является объективным свойством пространственного развития, порождая неравенство, социальная значимость которого проявляется на муниципальном и поселенческом уровнях. Это объясняется двумя основными концепциями, которые выдержали проверку временем. Одной из них является концепция «центр-периферия», согласно которой «городские центры разного уровня всегда стягивают ресурсы (человеческие, финансовые, природные) со своей периферии. Благодаря концентрации ресурсов создается возможность для инновационных трансформаций самих центров, а затем эти инновации транслируются на периферию, обеспечивая ее развитие, хотя и с временным лагом. Эта модель работает на всех уровнях: от мировых городов и крупных агломераций до региональных и местных центров. Центро-периферийная модель показывает, насколько важную роль в развитии страны играют города. Они – не только «опорный каркас» расселения, но и главные «моторы» трансляции импульсов модернизации на окружающую периферию. В то же время, слаборазвитые и ограниченные в ресурсах города неизбежно становятся

тормозом диффузии инноваций [37].

Вторая модель понимания пространственного развития реализуется в исследованиях процессов пространственной концентрации экономики, в том числе в рамках «новой экономической географии». Основатель «новой экономической географии» П. Кругман систематизировал конкурентные преимущества территорий, выделив две группы факторов. К факторам «первой природы» относятся обеспеченность природными ресурсами, которые востребованы рынком (минеральными, земельными и др.), а также географическое положение, в том числе приграничное положение на путях глобальной торговли, снижающее транспортные издержки и облегчающее трансляцию инноваций. К факторам «второй природы» относятся преимущества, созданные деятельностью человека и общества: агломерационный эффект (высокая плотность населения в городах, дающая экономию на масштабе), человеческий капитал (образование, здоровье, трудовые мотивации, мобильность и адаптивность населения), институты, способствующие улучшению предпринимательского климата, мобильности населения, распространению инноваций и др. Еще одним фактором является развитие инфраструктуры, сокращающее экономическое расстояние» [37].

Итогом пространственной концентрации экономики является не только ее модернизация, ускоренный рост благосостояния в отдельных территориальных образованиях, но и экономическое и социальное территориальное неравенство, определяя дискриминацию по территориальному принципу. Низкий уровень условий жизни периферийной части системы расселения, его консервация вызывают сокращение занятости, низкий уровень доходов населения, миграционный отток, сельскую депопуляцию, социальное «опустынивание» в муниципальных районах, «сжатие» в пространственном развитии [98, С. 62].

Значительная дифференциация в социально-экономическом развитии территорий внутри субъектов РФ в конечном итоге отрицательно влияет не только на развитие регионов, но и страны в целом. А.Г. Гранберг рассматривал наличие высокого уровня дифференциации в социально-экономическом разви-

тии регионов как болезнь, которая ослабляет весь организм и предполагает необходимость ее блокирования средствами как рыночного и социального саморегулирования, так и государственного регулирования [25]. От активности и эффективности корректирующих действий на уровне субъектов Федерации во многом зависит ослабление или наращивание негативных последствий дифференциации.

К сожалению, следует отметить, что используемый в настоящее время спектр мер по гармонизации региональных диспропорций не дают желаемого результата. По существу, при крайне низком уровне обеспеченности финансовыми ресурсами, скованности обязательствами и необходимости реагирования на экстренные случаи разрывов в системе жизнеобеспечения, стратегическое планирование в регионах сводится к вписыванию решений федерального уровня в местную практику, к определению мер поддержки «точек роста» [64].

Большое разнообразие субъектов РФ, муниципальных образований определяют сложность и многообразие задач по гармонизации территориального развития, их несводимости к единым стандартным решениям, делают анализ складывающихся неравномерностей социально-экономического развития важным направлением научных разработок, представляющих как научный, так и практический интерес.

Важной частью анализа, складывающихся межрегиональных и внутрирегиональных диспропорций социально-экономического развития является разработка понятийного аппарата для фиксации проявлений неравномерности. Характеризуя нарастание различий, академик А.Г. Гранберг [25] отмечал усиление «дифференциации» в социально-экономическом развитии регионов, Е. Б. Кибалов и В. В. Кулешов [40] отдавали предпочтение понятию «диспропорции», А.Г. Полякова и И.С. Симарова [95] используют понятие «контрастность», Ю.И. Трещевский и А.И. Щедров [117] говорят об «ассинхронности», В.Н. Лексин и А.Н. Швецов [58] используют понятия «дисбаланс» или «дифференциация».

Значительный интерес в рамках данного учебного пособия представляет подход, предложенный Б.Л. Лавровским и В.В. Масаковым при использовании

понятия «асимметрия», позволивший им выделить три типа регионального развития – «асимметричный (дисгармоничный), при котором территории, имеющие относительное преимущество по тому или иному показателю в начале периода, в дальнейшем его наращивают, при этом отставание других увеличивается; симметричный (гармоничный) - разрыв в уровне показателей сокращается и нейтральный - соотношение в уровне показателей в течение периода остается неизменным». При этом авторы не пытаются охватить достаточно широкий спектр характеристик социально-экономического развития, предлагая выделение типов применительно к конкретному показателю [47].

В настоящее время при оценке асимметричности регионального развития исследователями используются различные подходы и их комбинации: вариационный анализ, количественный, сравнительный, ранжирование, комплексный подход.

Достаточно популярным в научных исследованиях является использование вариационного анализа, важным достоинством которого является высокая степень достоверности и точности получаемых результатов в силу детальной проработки соответствующих методов в статистической литературе [91, 94, 97, 16]. Методика вариационного анализа также была использована авторами для оценки уровня асимметрии устойчивого развития муниципальных образований Амурской области. По результатам анализа было установлено, что для муниципальных образований региона характерно значительное расслоение по показателям устойчивого развития [52].

Количественный подход, основанный на применении методов многомерного статистического анализа, несмотря на громоздкость и сложность используемого математического аппарата, позволяет выявлять глубокие и часто невыраженные связи между различными показателями [17, 121, 111]. Простотой применения отличается сравнительный подход [15, 27], однако при этом отсутствует возможность получения точных сведений о степени различий между территориями. Методический подход, основанный на ранжировании, предполагает присвоение каждой территории определенного ранга, по значению которо-

го можно сравнить различные территории, а также оценить успехи развития того или иного территориального образования. При этом подход не обеспечивает четкую количественную оценку степени территориальных различий [36, 114]. Использование комплексного подхода, основанного на интеграции различных методов и расширении перечня анализируемых факторов, позволяет получить наиболее объективные результаты и в то же время может привести к снижению степени достоверности окончательных выводов [116, 93, 14].

Важным моментом при оценке неравномерности развития территориальных образований является формирование системы показателей. А.Я. Троцкий указывает на следующие требования, предъявляемые к системе показателей: «во-первых, каждый набор показателей должен отражать содержание изучаемого явления многосторонне, с разных точек зрения, с помощью разных способов измерения; во-вторых, для отражения каждой стороны явления желательно учитывать не один, а хотя бы два-три показателя; в-третьих, имеет смысл объединять в одном наборе, на базе которого будет строиться индикатор, показатели, большинство из которых сходным образом дифференцируют изучаемые объекты. Определенные требования предъявляются и к каждому включаемому в проект информационной базы показателю. Во-первых, все проектируемые показатели должны быть практически доступными и в известной мере надежными. Во-вторых, вбираемые показатели должны как можно более непосредственно отражать изучаемое явление, так как косвенные показатели чаще всего бывают многозначными, могут интерпретироваться по-разному. В-третьих, важно, чтобы социально-экономический смысл каждого показателя для всех объектов был стабильным и однозначным. Наконец, желательно, чтобы используемые для построения типологии показатели относились если не прямо к изучаемому объекту, то хотя бы к объектам, границы которых к нему близки» [118, С. 49].

Контрольные вопросы и задания:

1. Какие существуют подходы к определению понятия «регион»? В чем заключается специфика каждого подхода?
2. Раскройте сущность свойств региона с позиции системного подхода.
3. Дайте определение понятия «региональное развитие». Охарактеризуйте типы регионального развития (по Б.Л. Лавровскому)?
4. Раскройте сущность понятий «территориальное развитие» и «пространственное развитие»?
5. Раскройте сущность государственной региональной политики. Охарактеризуйте уровни государственной региональной политики?
6. Дайте характеристику моделям пространственного развития и видам региональной политики?
7. Какие теории и концепции объясняют проблему неравномерности пространственного развития?

Задание 1. Презентация «Федеральная региональная экономическая политика в Амурской области». На основании анализа нормативных правовых и программных документов подготовьте презентацию, содержащую материал, отвечающий на вопросы:

1. В каких документах отражена федеральная региональная политика, реализуемая на территории Амурской области?
2. Какие направления федеральной региональной политики реализуются на территории Амурской области? Их содержание.
3. На какие показатели развития Амурской области влияет федеральная региональная политика.
4. Обоснуйте свое мнение об эффективности реализации федеральной региональной политики в Амурской области.

Задание 2. Используя статистическую информацию и рассмотренные в

главе методические подходы оценить уровень неравномерности регионального развития на примере субъектов РФ, входящих в ДВФО. В качестве показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития, рекомендуется использовать (ВРП на душу населения, объем отгруженной продукции собственного производства, численность постоянного населения, естественный прирост, миграционный прирост, ожидаемая продолжительность жизни, среднемесячная начисленная заработная плата, инвестиции в основной капитал на душу населения).

Задание 3. Используя системный подход к рассмотрению региона охарактеризовать состояние и тенденции развития подсистем и их элементов региональной социально-экономической системы (на примере Амурской области). В качестве подсистем рекомендуется рассматривать:

- 1) производственно-экономическую сферу;
- 2) финансово-экономическую сферу;
- 3) социально-демографическую сферу;
- 4) сферу регионального хозяйства;
- 5) природно-экологическую сферу;
- 6) административно-правовую сферу.

Глава 2. НЕОБХОДИМОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

2.1 От планирования к стратегическому управлению

Стратегическое управление как новый подход к управлению зародилось на микроэкономическом уровне, в ответ на усиление глобализационных процессов и конкуренции, а также возросший динамизм внешней среды. Эволюция перехода к стратегическому управлению на корпоративном уровне представлена на *рис. 3*.

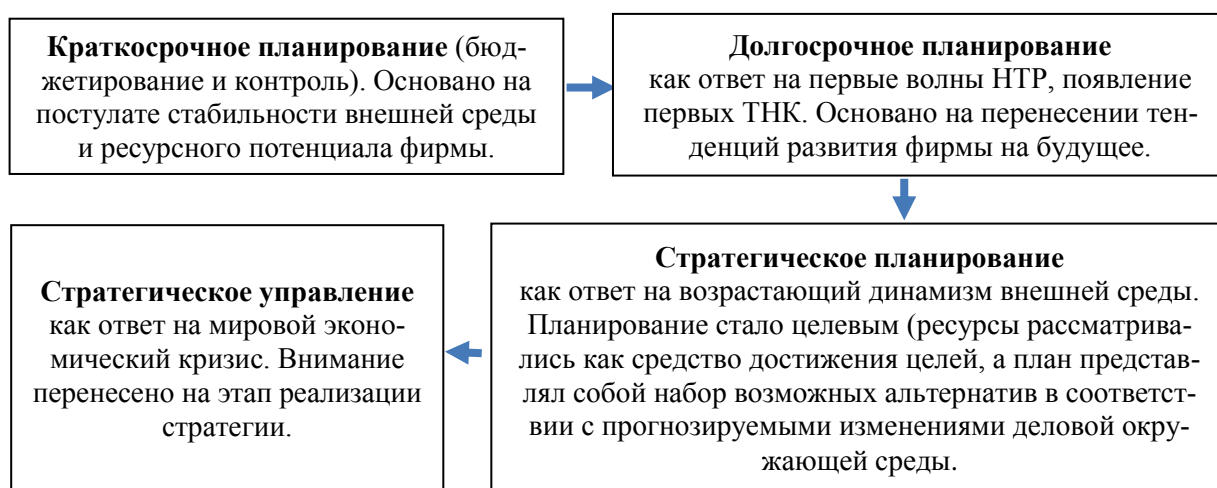


Рис. 3. Этапы развития корпоративного планирования

Одной из главных функций управления, согласно положениям школы научного менеджмента и административной школы, является планирование. В 1950-х гг. планирование было краткосрочным и носило форму бюджетирования и контроля (budgeting and control). Однако первые волны научно-технической революции, начальное насыщение рынка товарами, возникновение первых транснациональных корпораций привели к тому, что возникла необходимость в *долгосрочном планировании и управлении*, нацеленном на будущее. На первом этапе оно выступало как собственно долгосрочное планирование (long range planning), когда ведущим было утверждение о перенесении тенденций развития предприятия на будущее [112, С. 10].

Однако к началу 1960-х гг. деловая окружающая среда стала недостаточно стабильной, чтобы трендовые характеристики давали реалистичные результаты. Возросшая конкуренция, борьба за потребителей потребовали пересмотра концептуальных положений в области долгосрочного планирования предприятия. Поэтому планирование стало целевым. Ресурсы рассматривались как средство достижения целей, а план представлял собой набор возможных альтернатив в соответствии с прогнозируемыми изменениями деловой окружающей среды. Данное направление получило название *«стратегическое планирование»* [112, С. 11].

Анализируя историческую динамику нестабильности среды предприятия и эволюцию управленческих систем, И. Ансофф разграничивает понятия долгосрочного и стратегического планирования. Первое из них связано с представлением о том, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста. Стратегическое планирование, реализуемое в условиях существенно более нестабильной среды, не предполагает такой возможности; поэтому в качестве первого шага предпринимается анализ перспектив, выявляющий те тенденции, опасности, шансы, а также отдельные «чрезвычайные ситуации», которые способны изменить сложившиеся тенденции [109].

В середине 1970-х гг. после известного мирового экономического кризиса динамизм и неопределенность деловой окружающей среды еще более усилились. Методология стратегического планирования в своей классической форме стала давать сбои. Однако необходимость в определении долгосрочных перспектив развития предприятия заставила ученых и практиков искать новые подходы в данном направлении. Они получили название «стратегическое управление» (strategic management). Стратегическое управление, таким образом, расширяло деятельность менеджеров, обращая особое внимание на этап реализации стратегии, который был вне их поля зрения в процессе стратегического планирования [112, С. 11].

И. Ансофф формулирует следующие предпосылки для выделения страте-

гического управления как особого вида управления:

«- во-первых, во второй половине XX века число новых задач, обусловленных изменениями обстановки, неуклонно возрастает. Многие из них принципиально новы и не подлежат решению, исходя из опыта, полученного в первой половине века;

- во-вторых, множественность задач, их сложность и новизна создают возрастающую нагрузку на высшее звено управляющих, в то время как совокупность управленческих навыков, выработанных в первой половине века, все меньше соответствует условиям решения проблем;

- в-третьих, новые задачи возникают все чаще. Новизна, сложность и темп их появления повышают вероятность стратегических неожиданностей. Среду, в которой действует объект управления, все в большей степени можно характеризовать как непредсказуемую;

- в-четвертых, степень предсказуемости будущего и характер задач влияют на понимание управленцами и учеными характера стратегического процесса, структуры стратегии, ее функций в процессе управления» [124, С. 13].

По мнению И. Ансоффа стратегическое управление представляет собой «совокупность стратегического планирования, планирование возможностей руководства и управления процессом стратегических изменений» [56, С. 24]. Он полагал, «что современным социально-экономическим и технологическим условиям, больше соответствует управление стратегическими возможностями (являющееся логическим продолжением стратегического планирования) и управление в реальном масштабе времени, позволяющее фирмам оперативно реагировать на неожиданные изменения, которые происходят слишком быстро, чтобы быть учтенными при периодических пересмотрах стратегической ситуации» [107].

В. С. Катькало определяет «стратегическое управление как проактивный стиль управления, основанный на видении будущего образа фирмы и на ее динамических организационных способностях к обновлению, с учетом изменений внешней среды, своей бизнес-модели, обеспечивающей присвоение недос-

тупных конкурентных экономических выгод (рент)» [112, С. 12].

Ю.Н. Лапыгин справедливо отмечает, что «стратегическое управление заключается в умении моделировать ситуацию; способности выявлять необходимость изменений; разработке самой стратегии; способности воплощать стратегию в жизнь. Однако стратегическое управление не лишено некоторых недостатков, которые всегда присутствуют при моделировании процессов реального мира:

- не дает детальной картины будущего, а является лишь качественным описанием желаемого состояния организации;

- не позволяет полностью формализовать процесс управления, поскольку представляет собой органическое соединение интуиции и искусства руководителей организации;

- требует корректировок стратегии по мере возникновения изменений во внешней и внутренней среде организации;

- велика цена возможных ошибок при выборе неверной стратегии;

- разработка добротного стратегического плана не гарантирует положительный результат, поскольку многое зависит от внедрения необходимых изменений в самой организации» [56, С. 23].

А.Г. Гранберг, А.Г. Егоршин, Д.С. Львов рассматривают стратегическое управление как «управленческую деятельность, направленную на достижение поставленных целей в условиях нестабильной, конкурентной, рыночной среды, включающую диагностический анализ состояния региона, стратегическое планирование и реализацию выбранной стратегии» [113].

Г.Б. Клейнер рассматривает суть стратегического управления «в дихотомической структуризации процесса принятия решений, обособлении процесса выработки и фиксации принципиальных (стратегических) управленческих решений от процесса принятия и реализации текущих решений. В стратегическое управление входят такие процессы как: разработка комплексной стратегии объекта, ее обсуждение и принятие), организация осуществления стратегии, согласование текущих решений со стратегией и ее корректировки в случае измене-

ния внешних или внутренних условий функционирования объекта управления» [42].

Отличие стратегического от текущего (оперативного) управления представлено в табл. 4.

Таблица 4

Отличие стратегического от текущего (оперативного) управления

Признак	Текущее (оперативное) управление	Стратегическое управление
Цель управления	Направлено на повышение эффективности текущей деятельности	Направлено на обеспечение развития потенциала системы
Функции	Принятие решений в конкретно складывающейся ситуации, обеспечивающих функционирование системы	Устойчивое сбалансированное развитие системы
Период осуществления	Главным образом, текущий год	Более 3 лет
Документы, регламентирующие управление	Регламенты, нормативы	Документы стратегического планирования
Критерии эффективности	Высокие проценты исполнения мероприятий дорожных карт, программ	Достижение долгосрочных целей развития

Стратегическое управление в общем виде представляет собой процесс, определяющий последовательность действий социально-экономической системы по разработке и реализации стратегии. Такое управление проявляется в умении моделировать ситуацию, в способности выявлять необходимость изменений, в разработке самой стратегии, в способности реализовать разработанную стратегию [55].

2.2 Место и роль стратегии в системе стратегического управления

Одним из ключевых понятий стратегического управления является понятие стратегия, по поводу содержания которого существуют различные точки зрения, что требует более детального рассмотрения данного понятия.

Понятие «стратегия» вошло в число часто употребляемых управленче-

ских, а затем и маркетинговых бизнес-терминов в 50-60-е гг. XX в., когда вопросы перспективного планирования и задачи адекватного реагирования на изменения внешней среды организации приобрели особенно важное значение для ее успешной деятельности.

Г. Минцберг приводит пять различных толкований слова «стратегия»: стратегия как *план*, как ловкий *прием*, как *паттерн*, как *позиция* и как *перспектива*, а также некоторые их взаимосвязи (табл. 5) [67, С. 33].

Таблица 5

Толкование понятия «стратегия» по Г. Минцбергу

Понятие	Толкование
1	2
Стратегия как план	Стратегия есть план, некий вид сознательно и намеренно разработанной последовательности действий, путеводная линия (или ряд таких линий), которой придерживаются в конкретной ситуации.
Стратегия как прием	Прием, который предпринимает компания, чтобы обыграть своих конкурентов в конкретной ситуации или игре.
Стратегия как паттерн	Образец решения задачи, который может быть использован в различных ситуациях. Это понятие также часто трактуется как принцип поведения, устойчивая схема действий, поведенческий стереотип. Стратегия - и заранее продуманная, и выстраивающаяся по ходу развития событий- есть некая последовательность в поведении.
Стратегия как перспектива	Видение/восприятие мира, которое реализуется через их намерения и действия.
Стратегия как позиция	Стратегия становится опосредствующей силой между организацией и внешней средой. Данное понимание совместимо с каждым из предыдущих определений по отдельности (и со всеми ними вместе). Так, та или иная позиция может быть предварительно выбрана при составлении плана (или при продумывании уловки) и/или может быть определена как поведенческий паттерн.

В.Е. Селиверстов справедливо отмечает: «.. что с позиций регионального стратегического планирования и управления, толкование стратегии как плана, как паттерна, как позиции и как перспективы, имеют определяющее значение» [108, С. 20].

И. Ансофф определяет стратегию как набор правил, которыми организация руководствуется в своей деятельности. Для корпоративного стратегического управления он выделяет четыре группы таких правил:

1) правила, используемые при оценке результатов деятельности фирмы в настоящем и в перспективе. Качественную сторону критериев оценки называют

ориентиром, а количественное содержание – заданием;

2) правила, по которым складываются отношения фирмы с ее внешней средой, определяющие, какие виды продукции и технологии она будет разрабатывать, куда и кому сбывать свои изделия, каким образом добиваться превосходства перед конкурентами. Этот набор правил называется продуктово-рыночной стратегией, или стратегией бизнеса;

3) правила, по которым устанавливаются отношения и процедуры внутри организации – организационная концепция фирмы;

4) правила, по которым фирма ведет свою повседневную деятельность – основные оперативные приемы.

Эти группы правил В.М. Цлаф интерпретирует по отношению к государственному и муниципальному управлению как правила:

«1) определяющие критерии для оценки деятельности экономической системы и социальной сферы данной территории (видимо, их следует увязывать, прежде всего, с таким интегральным показателем, как качество жизни населения);

2) регулирующие отношения данной территории с другими территориями, а также с вышестоящими уровнями государственной власти (в том числе, правила или принципы, следуя которым органы власти данной территории обеспечивают конкурентоспособность производимых на территории продукции и услуг и инвестиционную привлекательность территории, миграционная политика, межбюджетные отношения и др.);

3) регулирующие отношения между субъектами (органами управления, коммерческими и некоммерческими организациями, гражданами), находящимися на данной территории (включая вопросы стимулирования экономического развития, обеспечения гарантированных Конституцией страны прав и свобод и т.п.);

4) правила принятия оперативных решений по вопросам, относящимся к компетенции органов власти данной территории» [124, С. 18].

Для оценки основных позиций в отношении конструирования и исполь-

зования стратегий рассмотрим основные школы стратегирования, которые были классифицированы авторами Г. Минцбергом, Б. Альстрэндом и Дж. Лэмпелом (Приложение Б).

Перечисленные школы решают задачи построения стратегии в разных условиях предсказуемости будущего, для разных соотношений ролей руководителя и коллектива, власти и культуры, интуиции и анализа. Вместе с тем, как отмечает В.М. Цлаф «ни одна из перечисленных школ не определяет четко, что называется стратегией в рамках декларируемых положений. Говорится о том, кто разрабатывает стратегию, о процессах и организациях – но что является предметом разработки и как это используется – отдается на волю читателя, который должен формировать свое мнение о стратегии и стратегическом процессе на основе весьма приблизительных представлений» [124, С. 18].

Современное стратегическое планирование и управление конструируется с использованием элементов различных школ стратегирования, в каждом конкретном случае делается акцент на использовании тех или иных «родовых свойств» или принципов каждой из них. Тем не менее наибольшее распространение в реальных процессах управления на уровне фирм, регионов и городов получили именно принципы и подходы, заложенные в прескриптивных школах – дизайна, планирования и позиционирования [108, С. 40-41].

Что касается отечественных школ, то в области как корпоративного, так и государственного управления в советский период не сложилось признанных научных концепций разработки и использования стратегий. Объяснение этому, по мнению В.М. Цлафа, состоит, в том, «что консервативность советской плановой системы, плохо считавшейся с динамичностью внешнеэкономической среды и стремившейся максимально консервировать внутриэкономическую среду, предписывала работать в идеологии долгосрочного планирования (в этой области были достигнуты серьезные и научные, и практические результаты), но не стратегического управления» [124, С. 39].

Значительная роль в развитии методологии стратегического управления принадлежит школе Г.П. Щедровицкого, где, начиная с 1970-х гг., разрабаты-

вались принципы программного подхода к управлению развитием. Согласно указанному методологическому подходу, стратегическое управление относится к процессам развития и может быть реализовано в рамках двух различных подходов: проектно-планового⁸ или программного⁹.

После 1991 г. отечественные научные разработки по стратегическому управлению начались более активно. В области разработки стратегий территориального развития получили известность работы В.Е. Рохчина [103, 104], В.Я. Любовного [61]. Серьезным этапом развития практики стратегического государственного управления на региональном уровне стала разработка стратегического плана Санкт-Петербурга, выполненная под руководством Б.С. Жихареви-ча. За ним последовали стратегические планы ряда других областных центров. При содействии Фонда Сороса в 2000-2002 гг. были разработаны стратегии ря-

⁸ Основа проектно-планового подхода – цель, устанавливаемая как проект желаемого состояния объекта управления на краткосрочную или долгосрочную перспективу. Естественные, неуправляемые изменения характеристик внешней и внутренней среды могут быть спрогнозированы на весь планируемый период и, в соответствии с этим прогнозом, можно определить цель как искусственно сформированный проект, учитывающий естественные изменения. Под стратегией понимают детальный комплексный долгосрочный план, обеспечивающий достижение указанной цели. Основная мыслительная работа по управлению развитием сосредоточивается на этапе составления плана. План непосредственно нормирует действия, определяет их сроки и распределяет ресурсы на весь период исполнения. На этот период остается место лишь для текущей оперативной (тактической) мыслительной работы по определению наилучших способов использования заранее распределенных ресурсов для выполнения заранее заданных действий. Наиболее квалифицированная часть интеллектуального потенциала управления выводится из процесса после завершения разработки плана, что снижает адаптивность управления к всевозможным непредусмотренным изменениям. Планы не содержат механизмов их реализации, которые должны быть разработаны дополнительно. Эффективен только в условиях общей социально-экономической стабильности. Хотя подход является традиционным для существующей практики управления (корпоративного, государственного и муниципального), он часто приводит к нереализуемым планам: за время выполнения плана ситуация успевает измениться настолько, что цели становятся неактуальными или недостижимыми.

⁹ Программный подход исходит из проблем и возможностей их разрешения, существующих на начальный момент развития. Конкретные цели, механизмы их достижения и мероприятия программы определяются поэтапно в ходе реализации программы, при этом цель каждого этапа определяется непосредственно перед осуществлением данного этапа на основе анализа текущей ситуации и результатов предыдущего этапа. Заранее определяются лишь концепция и стратегия программы как основания для целеполагания, выбора средств и методов достижения целей. Мыслительная работа по нормированию процесса развития продолжается, не прерываясь, в течение всего периода исполнения программы. Программа включает элементы: 1) долгосрочные (концепция программы – основные идеи, лежащие в основании целеопределения на любом этапе программы; эти идеи для каждого этапа реализации программы дополняются необходимыми деталями, определяемыми ситуативно, и формируют конкретную реализуемую цель этапа; стратегия, понимаемая как совокупность принципов выбора целей и средств для любого этапа программы, диктующих, как должны быть реализованы концептуальные положения в зависимости от фактически сложившейся ситуации на момент начала каждого этапа); 2) краткосрочные (цель и задачи на очередной этап, определяемые концепцией и стратегией программы и данными анализа текущей ситуации; план мероприятий по выполнению задач и достижению целей очередного этапа. Планы мероприятий в территориальных программах разрабатываются, как правило, на текущий год. Выбор меньшей, чем год, длительности этапов не представляется возможным в связи со сложившейся периодичностью разработки бюджетов). Программный подход всегда приводит к улучшениям и исключает недостижимые цели, во-вторых, позволяет корректировать движение на каждом этапе в соответствии с фактически достигнутыми результатами и динамикой внешней среды. Позволяет интегрировать экономические, социальные, правовые и иные изменения в единый процесс, создавая единый механизм этого процесса.

да малых городов России.

Однако эти работы, сделав существенный вклад в технологии и организацию стратегических разработок в России, не содержали новых фундаментальных идей и оснований, которые могли бы быть положены в основу отечественной школы стратегического управления. Более того, многие из них были реализованы, в лучшем случае, в идеологии стратегического планирования, а не стратегического управления (хотя степень нестабильности и непредсказуемости ситуации в России была и остается в настоящее время чрезвычайно высокой), а в ряде случаев, несмотря на наименование «стратегический», представляли собой либо обычный долгосрочный план, либо некую декларацию общественного согласия относительно видения будущего, т.е. документ более политический, чем управленческий.

Актуализация экономических проблем регионов и неспособность их решения традиционными методами в настоящее время объективно требуют развития научных основ формирования системы регионального стратегического управления.

2.3 Стратегический подход к управлению региональным развитием

Идеи стратегического управления вышли далеко за пределы бизнес-среды и проникли в социальную сферу и сферу государственного (муниципального) управления.

Современные теоретические концепции стратегического управления для регионального уровня развития начали развиваться только в конце 1970-х годов, прежде всего в развитых странах Западной Европы и США. К основным причинам возникновения интереса исследователей в этой области можно отнести:

- «обострение экономических и социальных проблем во многих странах мира, которое стало особенно заметным начиная со второй половины 1970-х годов (время мировых экономических кризисов);

- нарастание специфических территориальных проблем (дифференциация уровней жизни населения, проблемы, связанные с ростом урбанизации, социальными трансформациями, изменения пространственной структуры экономики);

- усложнение механизмов управления на местном уровне (развитие местного самоуправления, усложнение внутренней структуры экономики регионов, особенно больших, что потребовало комплексных подходов к управлению ими на высоком качественном уровне);

- глобализацию и, как следствие, обострение межрегиональной и международной конкуренции, в которую втянуты регионы» [23, С. 46].

С.Н. Леонов и Е.С. Барабаш, говоря о стратегическом подходе к управлению региональным развитием, выделяют следующие опорные точки, определяющие особенности подхода:

1) «регион рассматривается как открытая система, внешняя среда которой становится не менее, а в ряде случаев более важной, оказывающей большее влияние на поведение региональной системы, чем внутренняя среда. При этом предполагается, что внешняя среда характеризуется неопределённостью и изменчивостью, неполнотой информации, что таит в себе угрозы и вызовы развитию;

2) для снижения неопределенности и рисков внешней среды, неполноты информации, требуется разработка образа желаемого будущего региона и вариативных способов его достижения в процессе изменения региона и внешнего окружения, т.е. стратегии развития. При этом постулируемые стратегические цели должны быть соотнесены с ресурсными возможностями и потенциалом региона;

3) стратегический подход предполагает ориентацию на предвидение и упреждающие действия, а не на реагирование постфактум. Это подразумевает, что региональные власти должны действовать не просто активно, а проактивно, что осложняется открытостью региональных систем и их сильной зависимостью от изменений условий внешней среды;

4) стратегический подход должен обеспечить не просто экономический рост регионального хозяйства, но и качественные изменения, т.е. «социально-экономическое развитие» [60, С. 40-41].

Необходимость использования стратегического подхода к управлению региональным развитием определяется такими факторами:

- появление принципиально новых задач, обусловленных необходимостью перехода на инновационный путь развития;
- усиливающимися процессами глобализации;
- возрастанием нестабильности внешней среды, увеличивающей уровень неопределенности.

В этих условиях переход на стратегическое управление позволяет значительно расширить горизонты предвидения и тем самым создает возможности для своевременной реакции на изменения, происходящие во внешней среде.

Стратегический подход реализуется в стратегическом управлении. Стратегическое управление основывается на ряде принципов (рис. 4).

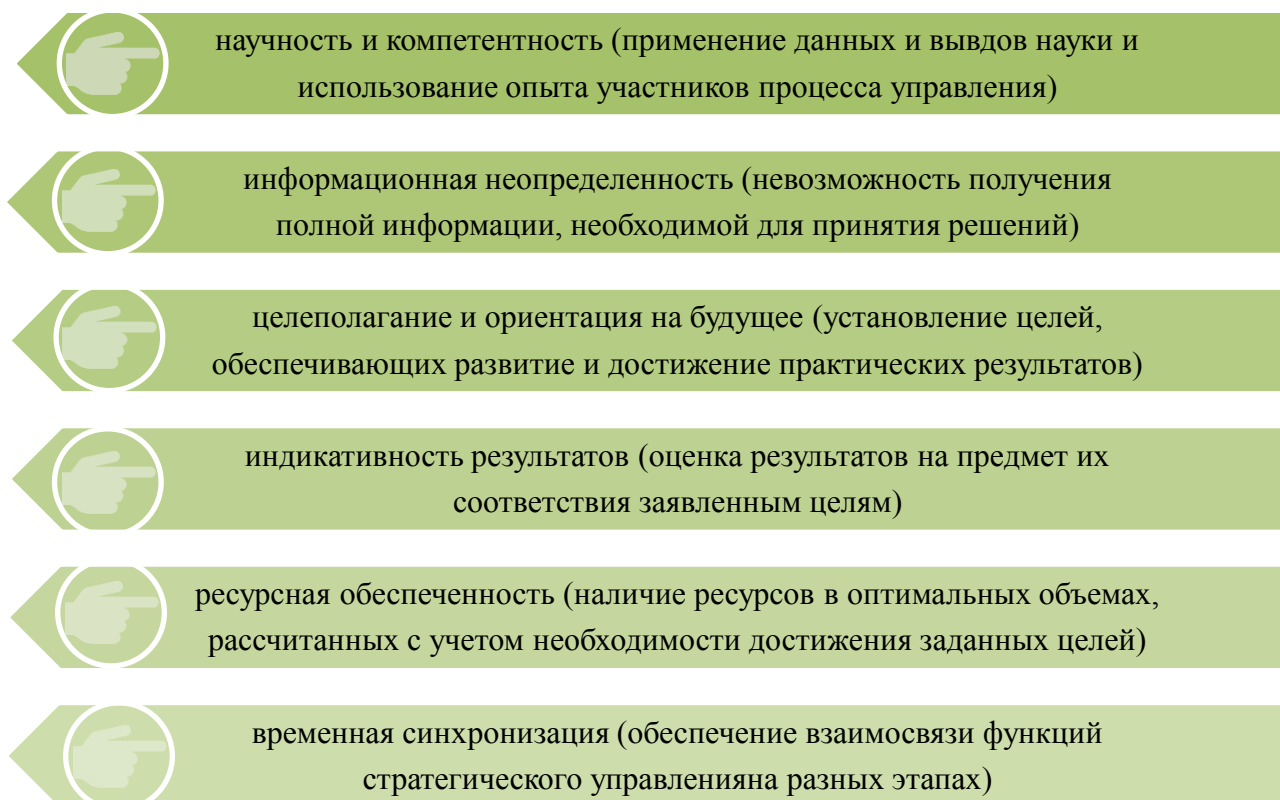


Рис. 4. Принципы стратегического управления

Цикл стратегического управления региональным развитием можно представить с помощью трех этапов, которые в свою очередь, могут быть детализированы более подробно (рис. 5).

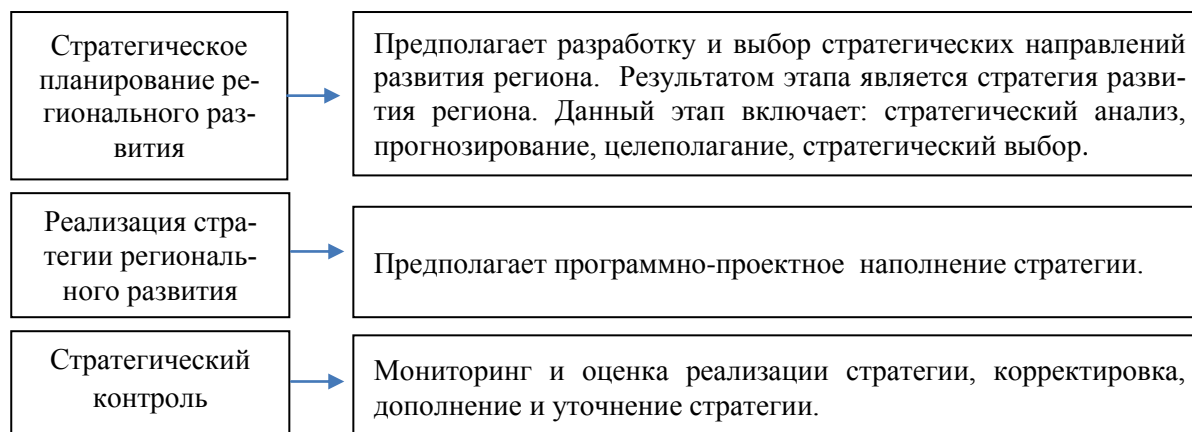


Рис. 5. Цикл стратегического управления региональным развитием

1. Процедура стратегического управления начинается с этапа стратегического планирования, предполагающего разработку и выбор стратегических направлений развития региона.

Стратегическое планирование представляет собой особый вид управленческой деятельности, состоящий в разработке стратегических решений, предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий поведения объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды. По содержанию региональное стратегическое планирование — это выбор целей и ориентиров, прорисовка желаемого будущего региона, определение стратегии и направлений развития, обеспечивающих конкурентоспособность региона в целом как места для жизни, хозяйственной деятельности и временного пребывания, а также отдельных отраслей региональной экономики и социальной сферы [106, С. 123-126].

2. Следующий этап связан с реализацией стратегических направлений развития. Реализация стратегии развития предполагает использование программно-проектного подхода к управлению. Е. Г. Анимича, Н. В. Новикова и В.

А. Сухих отмечают: «Теоретически программа и проект – это механизм решения некой большой или малой проблемы в той или иной социально-экономической системе, перевода ее в иное состояние, нахождение альтернативы для улучшения функционирования системы, придания ей новых качественных характеристик» [6]. Использование программно-проектного метода предполагает разработку программы, которая охватывает наиболее актуальные и значимые проблемы, находящиеся в пределах компетенции региональных органов управления и наполнение ее проектами, ориентированными на решение конкретных задач. Системное внедрение проектного управления в деятельность органов государственной власти началось с принятием в 2016 г. указа Президента РФ от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» и было обусловлено необходимостью концентрации усилий, финансов, управленческих талантов на наиболее важных задачах в условиях, когда ресурсы ограничены, а риски высоки.

3. Стратегическое управление региональным развитием предполагает мониторинг и оценку реализуемой стратегии. А. Л. Гапоненко, С. В. Пирогов и И. Ф. Чернявский, указывая на важность и необходимость мониторинга и оценки, отмечают: «Мониторинг и оценка помогают удостовериться в том, что проекты эффективны и их реализация идет нормальным темпом, а также установить, есть ли необходимость в корректировке. Заметим, что мониторинг и оценка являются хоть и родственными, но различными видами деятельности. Мониторинг выявляет результаты. Оценка сравнивает результаты с конкретными показателями и с планом в целом. Без мониторинга оценка проектов невозможна» [20].

Важным моментом при проведении мониторинга, является определение системы индикаторов, позволяющих оценить эффективность управления региональным развитием (*рис. 6*) [50].

Мониторинг в системе регионального стратегического планирования можно определить как подсистему, обеспечивающую наблюдение и проверку

функционирования управляемого объекта с целью оценки обоснованности и эффективности планируемых и реализованных мероприятий, выявления отклонений фактических результатов от заданных параметров и нормативных предписаний, выработки основных и корректирующих действий для достижения запланированного результата.



Рис. 6. Схема проведения мониторинга

Сущность мониторинга в системе планирования регионального развития заключается в том, что это:

- обязательный элемент процесса формирования и реализации стратегий;
- функция (обязанность) и реализация права государства в лице субъекта планирования - исполнительных органов власти - осуществлять контроль степени достижения основных целей развития;
- механизм обратной связи, посредством которого возможно получение необходимой информации об исполнении управленческих решений, связанных с формированием и реализацией региональных стратегических текущих планов [122].

Детально каждый этап стратегического управления будет раскрыт в последующих главах учебного пособия.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте этапы развития корпоративного планирования?
2. В чем проявляется необходимость перехода от стратегического планирования к стратегическому управлению?

3. Какова роль стратегии в системе стратегического управления. Раскройте суть понятия «стратегия»?

4. Дайте характеристику основных школ стратегирования (по Г. Минцбергу, Б. Альстрэнду и Дж. Лэмпелу)?

5. Обоснуйте необходимость использования стратегического подхода к управлению региональным развитием?

6. В чем заключается отличие стратегического и текущего (оперативного) управления?

7. Раскройте суть основных этапов цикла стратегического управления?

8. В чем заключается важность этапа мониторинга и оценки реализуемой стратегии?

9. На каких принципах основывается стратегическое управление? Раскройте их содержание?

Задание 1.

Отнесите утверждения, относящиеся к категории «стратегического» и «текущего» управления:

Утверждения	Стратегическое	Текущее
Отдел стратегического планирования работает над формированием проекта, реализация которого начнется в 2035 году		
Отдел стратегического планирования готовит отчет по исполнению государственной программы за текущий год		
Коэффициент выполнения мероприятий государственной программы в прошлом году составил 93,7 %		
Рабочая группа обсуждает систему социально-экономического развития Амурской области на 10-летний период		
В рамках корректировки действующей стратегии социально-экономического развития Амурской области рабочей группой проведена ревизия целей		
Государственная программа заканчивается в текущем году. Требуется оценка необходимости ее пролонгации на следующие 6 лет.		
Целью отдела реализации программ на следующий год является повышение процента исполнения инвестиционной программы		

Глава. 3 СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

3.1 Зарубежный и отечественный опыт стратегического управления и планирования региональным развитием

В настоящее время региональное управление и планирование в той или иной форме применяется в развитых и развивающихся странах. При этом М.П. Бакланова отмечает, что лишь в небольшом числе развитых стран оно достигло так называемой развернутой формы, предполагающей наличие региональной составляющей в национальном плане [11].

В рамках данного пособия будет приведен опыт формирования системы стратегического планирования и управления региональным развитием Японии, США, Китая и стран ЕС, в которых в различной степени сочетается прямое централизованное планирование стратегически важных направлений развития и систематическое стимулирование рыночных механизмов, осуществляется координация процессов планирования и плановых проектировок с бюджетным процессом, реализуются принципы распределения функций и ответственности за их эффективное исполнение между центром и регионами, внедряются различные механизмы реализации стратегических планов в условиях глобальной экономической нестабильности (Приложение В) [1, 2].

Анализируя опыт зарубежных стран С.Н. Леонов и Е.С. Барабаш выделяют общие принципы стратегического управления, характерные для зарубежных стран:

- «в стратегическом планировании зарубежных стран упор делается на отношениях и логике реализации планов, которые выражают возможное состояние объекта; методики стратегического планирования рассматривают конфликтные и консенсусные ситуации как главные факторы социальных реалий, обуславливающих реализацию планов, и стремятся учитывать активную жизненную позицию населения региона;

- составление стратегических документов на основе выявленных сильных

сторон и возможностей территории, а при необходимости и усиление выявленных позитивных особенностей региона в процессе разработки и реализации стратегических документов; профессионализация деятельности по стратегическому планированию. Создание целевых специализированных групп при разработке региональной стратегии, ориентация на комплексный системный подход при разработке стратегических документов;

- наличие инструментов консолидации ресурсов в интересах реализации совместных целей; сочетание различных источников финансирования; жесткая координация процессов планирования с бюджетным процессом;

- институциональная, нормативная и методическая обеспеченность стратегического планирования;

- преемственность стратегических документов, когда стратегическое планирование представляет непрерывный процесс разработки стратегических документов» [60, С. 73-77].

В отличие от стран Запада стратегическое планирование и управление в России начало формироваться как институт с конца 1990-х годов, вместе с тем, на необходимость перехода от перспективного планирования, предполагающего эволюционное развитие экономической системы от «достигнутого», к стратегическому ряд экономистов указывали уже в середине 1980-х годов. Так, по мнению П. А. Минакира, «чем сложнее становится управляемая экономическая система, а это равнозначно прогрессу обобществления производства, тем важнее предвидеть возможные воздействия перемен, которые произойдут в будущем, на развитие и результаты функционирования систем. Такое предвидение дает возможность с достаточной степенью надежности принять решения о тех действиях, которые необходимо предпринять в настоящем и в предстоящей перспективе» [66, С. 61].

Условия запредельной политической и хозяйственной неопределенности, в которых оказалась Россия после распада СССР, потребовали выработки адекватных методов и приемов управления страной. Ситуация обострялась тем, что инструментарий и методы СССР, такие как госпланирование по пятилеткам,

концентрация финансовых, материальных, человеческих ресурсов на прорывных направлениях деятельности, были отброшены, а на смену им ничего работоспособного не было выработано. В этой ситуации обращение к методу стратегического планирования оказалось весьма продуктивным и позволило выстраивать долгосрочное действие всех заинтересованных сторон.

Первой попыткой возврата к практике централизованного государственного планирования после ее упразднения в 90-х годах стал принятый в 1995 году Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» № 115-ФЗ от 20.07.95 г.

Возврат к централизованному государственному планированию был обусловлен рядом причин:

- рост диспропорций между регионами;
- разрыв традиционных хозяйственных связей между регионами;
- экономический кризис 90-х гг.
- упадок социального благополучия (низкий уровень жизни, дифференциация доходов).

За два последних десятилетия стратегическое планирование в России преодолело путь от редких пионерных попыток стратегирования собственных перспектив развития в отдельных городах страны до формирования национальной системы на основе Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [76].

3.2 Система стратегического управления и планирования РФ

Согласно федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» под системой стратегического планирования и управления принято понимать «механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и

реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения» [76].

Организация и функционирование системы стратегического планирования основываются *на ряде принципов*, представленных в Приложении Г.

Участники стратегического планирования и управления представлены на *рис. 7*.

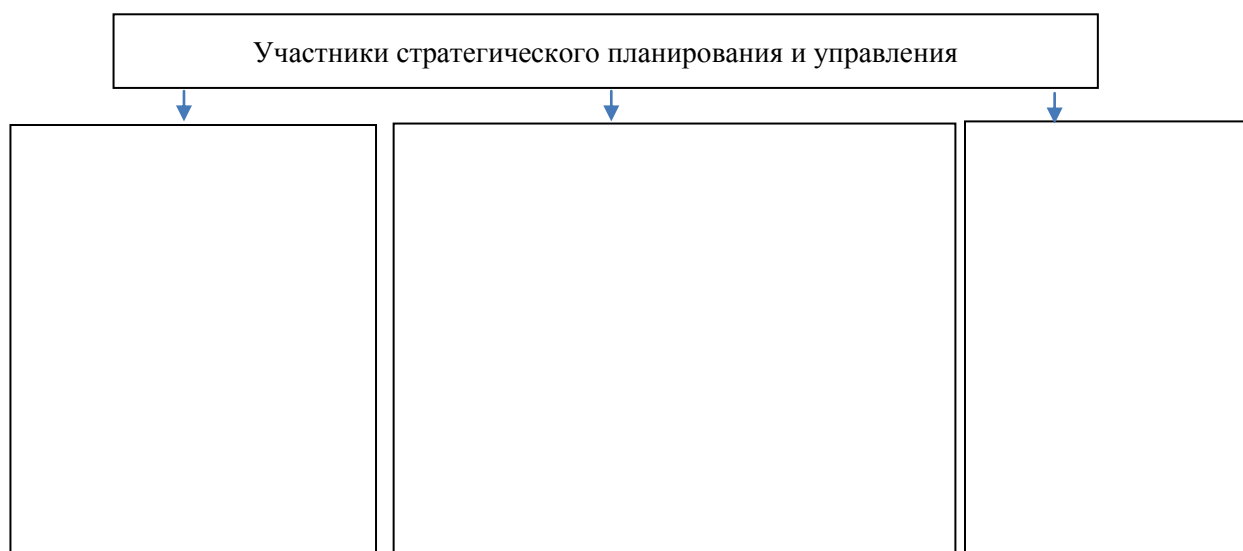


Рис.7. Участники стратегического планирования и управления в РФ

С принятием федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» были определены полномочия органов государственной и муниципальной власти по вопросам организации стратегического планирования и управления в РФ (Приложение Д).

Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определены основные документы стратегического планирования¹⁰, разрабатываемые на федеральном, региональном и муниципальном уровне (Приложение Ж).

¹⁰ Документ стратегического планирования - документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования;

Согласно ст. 13 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «проекты документов стратегического планирования выносятся на общественное обсуждение с учетом требований законодательства Российской Федерации, в том числе законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне. В целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования. Все документы стратегического планирования «подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в порядке и сроки, установленные Правительством Российской Федерации, с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне» [76].

Стратегическое управление и планирование может эффективно реализовываться лишь при наличии соответствующей **нормативно-правовой базы**, формируемой как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования, а также иными нормативно-правовыми актами, определяющими правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

В 2015-2017 годах была сформирована основная база нормативных пра-

вовых актов, являющаяся основой для процессов стратегического планирования и управления, в соответствии с которыми осуществляется мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования. Реестр нормативных и правовых документов представлен на сайте Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» в разделе «Стратегическое планирование». Перечень актов представлен в приложении 3.

Нормативное правовое регулирование стратегического планирования постоянно совершенствуется, в том числе в части положений организации проектной деятельности, цифровизации процессов, оценки сбалансированности системы стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях¹¹.

На региональном уровне рядом субъектов разработаны и приняты нормативные правовые акты, направленные на формирование системы стратегического планирования. Основная цель нормативных правовых актов субъектов РФ в области стратегического планирования — установление правовых и организационных основ стратегического планирования социально-экономического развития региона, определение состава документов, порядка осуществления процедуры разработки, рассмотрения, утверждения, контроля их реализации, а также полномочия участников процесса.

Нормативные правовые документы, регламентирующие деятельность по стратегическому планированию представлены [на сайте правительства Амурской области](#).

3.3 Информационное обеспечение стратегического планирования

Под информационным обеспечением понимается совокупность процессов

¹¹ Нормативное регулирование стратегического планирования. [Электронный ресурс]. Офиц. сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. – 30.04.2015. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/strateg_planirovanie/normativnoe_obespechenie_strategicheskogo_planirovaniya/

сбора, обработки, хранения, анализа и выдачи необходимой информации для обеспечения управленческой деятельности и технологических процессов.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2015 г. № 1278 в качестве основы для информационного обеспечения процессов стратегического планирования, в 2015 году на базе государственной автоматизированной информационной системы «Управление» была создана федеральная информационная система стратегического планирования (ФИС СП) (рис. 8).

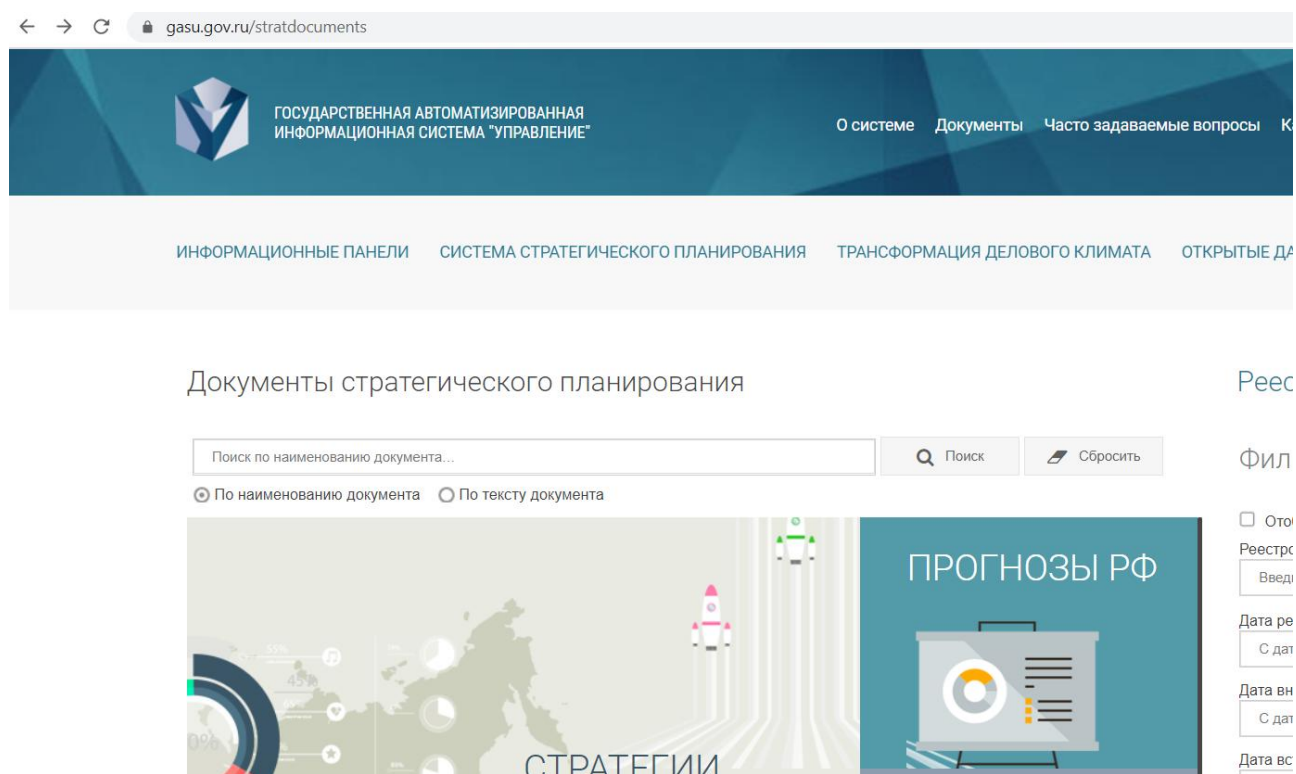


Рис. 8. Сайт ФИС СП

ФИС СП используется в целях:

- государственной регистрации документов стратегического планирования;
- ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования;
- мониторинга и контроля реализации документов стратегического пла-

нирования;

- мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования;

- доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации;

- разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования;

- информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

В настоящее время в функционал ФИС СП, созданной на базе государственной автоматизированной информационной системы «Управление» входит только реестр документов стратегического планирования и общественное обсуждение проектов¹².

Проблемы информационного обеспечения стратегического планирования на муниципальном уровне.

Современный период развития муниципальной статистики имеет относительно короткую историю. Ее выделение в качестве самостоятельной части государственной статистики связано со значительными изменениями в проводимой государственной политике, концентрации внимания на осуществлении преобразований в низовых звеньях АТО.

Нельзя не учитывать, что ситуация, ранее сложившаяся в статистике, во многом соответствовала реализуемой практике управления. Муниципальные образования в своем большинстве представляют собой относительно небольшие по размерам территориальные образования с достаточно простой внутренней структурой. Следствием чего является ограничение потребности муниципальных органов управления в применении формализованных процедур ин-

¹² <https://gasu.gov.ru/stratdocuments>

формационного обеспечения процесса управления. В то же время, острый дефицит финансовых и материальных ресурсов в большинстве муниципальных образований способствовал сохранению и накоплению болезненных проблем, а целевой характер финансирования из бюджетов более высокого уровня, исключал возможность их отвлечения на другие нужды. Это дополнительно снижало интерес к данным статистики, и на региональном уровне управления, поскольку лишает смысла тщательную разработку стратегических планов развития муниципальных образований и входящих в них населенных пунктов, часть из которых, как минимум, находится в депрессивном состоянии и имеет устойчивую тенденцию к дальнейшей деградации и последующему исчезновению.

В последние годы ситуация существенно меняется и востребованность данных муниципальной статистики значительно возрастает, чему во многом способствовало включение низовых АТО в систему государственного планирования, разработку стратегий социально-экономического развития, являющихся необходимым документом для взаимодействия муниципальных органов управления с органами управления более высоких уровней.

Развитие муниципальной статистики определяется необходимостью формирования и совершенствования информационной базы о состоянии экономической и социальной сфер МО, обеспечения органов управления системой показателей, позволяющей осуществлять мониторинг происходящих процессов, обеспечивать статистическими данными процесс разработки муниципальных программ.

В более широком смысле организация информационного обеспечения оценки и программирования социально-экономического развития муниципальных образований включает в себя:

- методологическое, или теоретическое представление о социально-экономических процессах, происходящих на уровне муниципальных образований (МО) и за их пределами, но существенно влияющих на ситуацию, складывающуюся в МО;
- имеющиеся методики оценки состояния МО и отдельных характеристик

его социально-экономического развития;

- систему статистических показателей, обеспечивающих измерение происходящего и используемых в качестве индикаторов, или для формирования индикаторов.

- аналитические материалы о МО.

Развитие системы показателей муниципальной статистики.

1) формирование базы данных показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципальных образований (БД ПМО).

Вслед за Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.1995 №1044 «О развитии системы муниципальной статистики», Госкомстатом России был разработан и утвержден «Примерный перечень статистических показателей социально-экономического положения муниципальных образований», а затем, в 1997 г. была утверждена «Унифицированная система показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования». Постоянно происходящее совершенствование этой базы данных, увеличение числа включенных в нее показателей дополняется шагами по обеспечению ее доступности для всех видов пользователей (рис. 9).

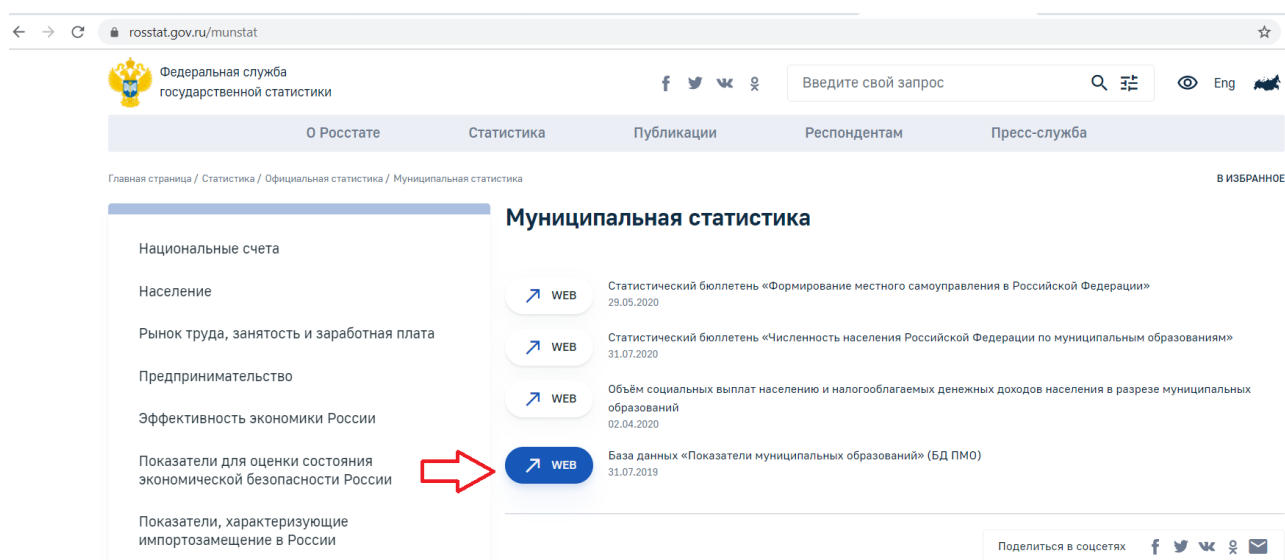


Рис. 9. Расположение БД ПМО на сайте Госкомстата

К настоящему времени с 2008 г. БД ПМО на федеральном уровне дополнена системой показателей эффективности деятельности органов управления городских округов и муниципальных районов (рис. 10).

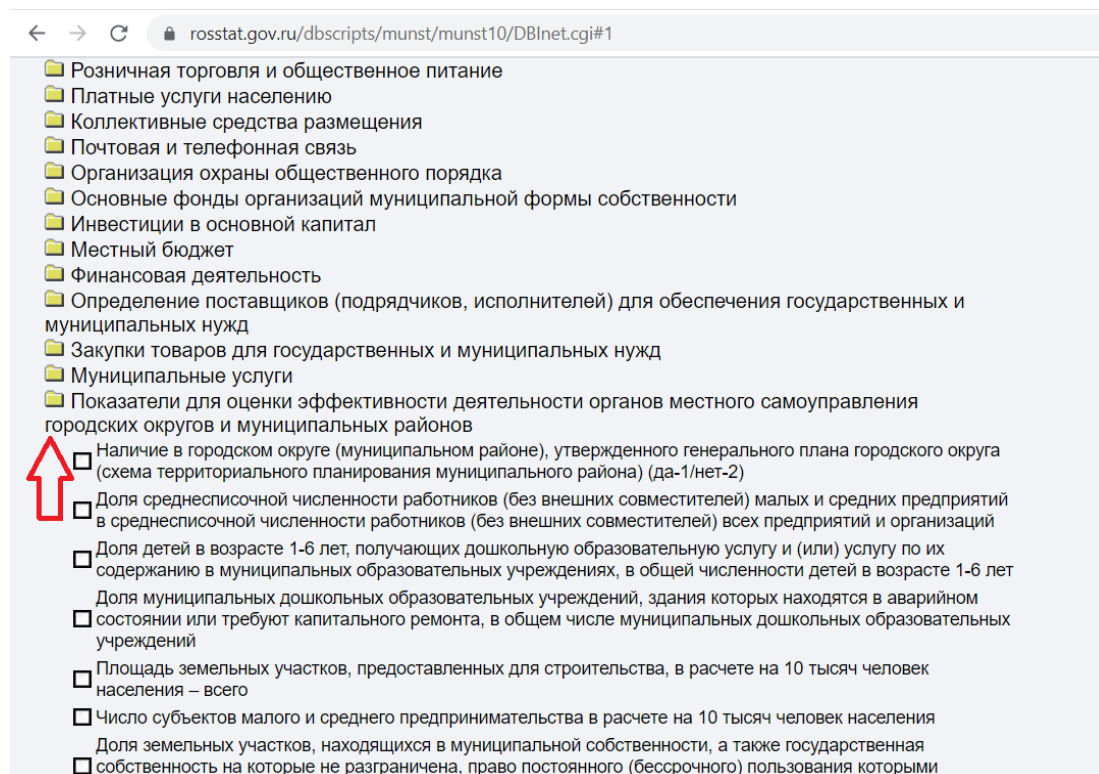


Рис. 10. Система показателей эффективности деятельности органов управления городских округов и муниципальных районов

Представленные в ней данные позволяют осуществлять оценку положения дел в следующих сферах: экономическое развитие, дошкольное, общее и дополнительное образование, культура, физическая культура и спорт, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство и организация муниципального управления.

Обе базы находятся в открытом доступе и на сайте Росстата с возможностями формирования таблиц в соответствии с интересами пользователей.

При всей значительности осуществленной работы нельзя не видеть ее недостатки, носящие фундаментальный характер и не преодолимые в рамках используемой методологии. Прежде всего, следует констатировать, что Росстатом, по существу, не сделано попыток создания собственно муниципальной

статистики, предполагающей обеспечение репрезентативности данных. Под этим названием существует набор показателей системы государственной статистики, созданной для информационного обеспечения органов управления федерального уровня и приспособленный под нужды измерения социально-экономических явлений и процессов происходящих на уровне низовых АТО.

Целый ряд особо значимых показателей формируется на базе выборочных обследований, репрезентативность которых не только на муниципальном, но и на региональном уровне даже не может рассматриваться, поскольку просто невозможна. Сразу следует отметить, что такое состояние ни в коей мере не может быть поставлено в вину Росстату. Его специалистами в полной мере и более чем кем-либо осознается ограниченность произведенного продукта, представляемого в виде «Унифицированной системы показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования». Его возникновение в существующем виде обязано не методологической беспомощности, а законодательно закрепленным ограничениям в сборе отчетности хозяйствующих субъектов, отсутствием финансовых и кадровых возможностей, необходимых для создания действительно муниципальной статистики, лишенной имеющихся ограничений в релевантности. Решение этой задачи является делом будущего. Значительные результаты в настоящее время могут быть достигнуты на путях существенного расширения полномочий региональных и муниципальных органов в сборе статистической отчетности с сохранением методологических принципов, заложенных в основе развития государственной статистики.

2) опыт развития региональных баз данных муниципальной статистики (на примере Амурской области).

Значительный опыт накоплен по созданию региональных баз данных по муниципальным образованиям, разрабатываемым в региональных государственных органах и органах статистики. Одним из примеров по созданию региональной базы данных муниципальной статистики может служить опыт работ, проведенных в Амурстате под руководством В.Н. Дьяченко [34].

В целом БД «МИСС» включает в себя более 19 тыс. таблиц; более 13 млн. показателей; 158 аналитических изданий и содержит данные по конкретному муниципальному образованию и сравнительные данные по области.

На данном этапе сформированная автоматизированная система БД «МИСС» состоит из 5 информационных разделов:

- статистические показатели, характеризующие экономическое и социальное положение муниципального образования;
- аналитические издания;
- показатели оценки эффективности деятельности органов МСУ;
- информационно-статистическое обеспечение прогнозов социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов;
- показатели для разработки прогнозов социально-экономического развития Амурской области.

В первом разделе БД «МИСС», в целях создания статистической базы для оценки экономического и социального положения МО, сформированы блоки, состоящие из 684 статистических показателей с месячной, квартальной и годовой периодичностью, из которых 466 формируются в соответствии с федеральным планом статистических работ из 53 форм федерального статистического наблюдения, 218 – расчетные. Формирование системы расчетных показателей происходило на основе запросов органов местного самоуправления и государственных органов в разрезе муниципальных образований и предполагает возможность их наращивания. Показатели распределены по 25 информационным блокам, характеризующим состояние экономики и социальной сферы муниципальной территории и по 11 разделам дополнены статистическими данными по поселениям.

В четвертом разделе в целях информационного обеспечения разработки прогнозов социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов, Амурстатом в рамках БД «МИСС» сформирован перечень данных на основе формы Министерства экономического развития РФ № 2п «Основные показатели прогноза социально-экономического развития городско-

го округа (муниципального района)», показатели которой сгруппированы по 13 разделам.

Наряду с этим в Амурстате инициативно проведена работа по созданию динамических рядов в электронном виде по основным показателям, характеризующим социально-экономическое развитие области, муниципальных образований, регионов, входящих в ДФО, создана БД «Динамические ряды статистических показателей» в соответствии с Регламентом ведения интегрированных информационных ресурсов Амурстата. Динамические ряды ведутся по 123 фондам, в которых размещено свыше 3,5 тысяч показателей по области и в разрезе муниципальных образований по уровню городских округов и муниципальных районов. Регламентом определено включение также показателей и по России и регионам Дальнего Востока [35].

Отдельным направлением работы стало формирование регионального мониторинга реализации демографической политики, в рамках которого была поставлена задача осуществить оценку изменений в системе поселений региона с более детальным анализом процессов, происходящих в Амурской области. Для исследования дифференциации региональной демографической ситуации были использованы данные переписей населения 1979, 1989, 2002 и 2010 годов и текущей статистической отчетности, на основе которых была сформирована база данных по населенным пунктам Амурской области. В числе учитываемых показателей: изменения в численности населения, принадлежность к природно-климатической зоне, удаленность от районного центра и центра сельсовета, административный статус, хозяйственная специализация и статус размещаемого производственного подразделения. Полученные результаты типологизации населенных пунктов совмещены с территориальной локализацией заброшенных сельскохозяйственных земель, которые могут быть использованы для производства завозимой плодоовощной продукции [33].

Контрольные вопросы:

1. Охарактеризуйте систему стратегического планирования и управления региональным развитием Японии?
2. Охарактеризуйте систему стратегического планирования и управления региональным развитием США?
3. Охарактеризуйте систему стратегического планирования и управления региональным развитием Китая?
4. Охарактеризуйте систему стратегического планирования и управления региональным развитием стран ЕС?
5. Охарактеризуйте опыт формирования системы стратегического управления и планирования в РФ?
6. На каких принципах основывается стратегическое планирование в РФ? Дайте им краткую характеристику.
7. Назовите основных участников стратегического управления и планирования в РФ, перечислите их полномочия?
8. Какие документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания на федеральном, региональном и муниципальном уровнях?
9. Какие документы стратегического планирования разрабатываются в рамках прогнозирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях?
10. Какие документы стратегического планирования разрабатываются в рамках планирования и программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях?
11. Охарактеризуйте нормативно-правовую базу, регламентирующую стратегическое управление и планирование в РФ?
12. Раскройте предназначение федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИС СП).
13. В чем заключаются проблемы информационного обеспечения стратегического планирования на муниципальном уровне?

14. Какие источники информации могут быть использованы в процессе стратегического управления?

Задание 1. Подготовить доклад-презентацию на тему:

1. Система стратегического планирования, существовавшая в СССР.
2. Директивное и индикативное планирование.
3. Нормативно-правовые акты Амурской области, регламентирующие стратегическое управление и планирование в регионе.
4. Пионеры российского стратегирования.

Задание 2. Используя данные официального сайта Правительства Амурской области подготовить таблицу (по форме), в которой отражены документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

Таблица – Документы стратегического планирования Амурской области

Название документа	Дата утверждения
В рамках целеполагания	
1.	
2.	
В рамках прогнозирования ...	
1.	

Глава. 4 СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ФУНКЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

4.1 Стратегическое планирование: организация процедуры

Как отмечает В.Е. Селиверстов, «успешный перевод российской социально-экономической системы в новое состояние невозможен без реализации *стратегического управления*, важнейшей функцией которого является *стратегическое планирование* на федеральном, межрегиональном, региональном и местном уровнях [108].

Ст. 3 федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ определяет стратегическое планирование как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации» [76].

Стратегическое планирование является одним из начальных этапов цикла стратегического управления регионом. Оно заключается в формировании целей и задач, анализе существующего состояния социально-экономической системы, определении основных проблем ее развития, изучении возможных вариантов дальнейшего функционирования и построении его сценариев при разностороннем учете внешних и внутренних факторов, выборе на основе этого стратегических направлений развития и адекватных средств достижения поставленных целей.

Процесс стратегического планирования представлен на *рис. 11*.

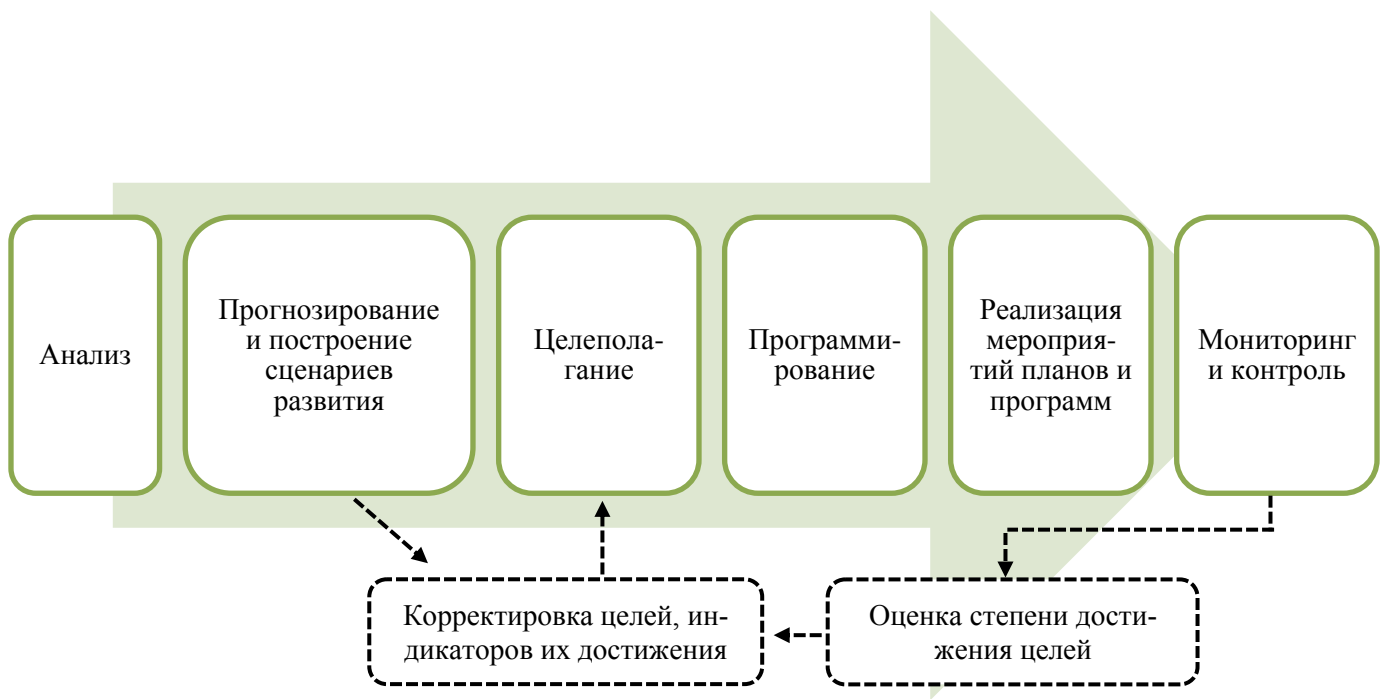


Рис. 11. Процедура стратегического планирования

Подробная характеристика представленных функциональных этапов стратегического планирования и управления бюджет дана в следующих разделах пособия.

4.2 Стратегический анализ

Процесс стратегического планирования начинается с этапа анализа. Стратегический анализ предполагает осуществление комплекса аналитических работ по изучению тенденций и закономерностей развития объекта планирования, анализу влияния на него внутренних и внешних факторов. Результатом стратегического анализа объекта планирования является формирование информационной базы, необходимой для обоснования стратегического выбора и целеполагания [103, С. 19-22].

На рис. 12 представлены основные структурные элементы региона (муниципального образования), которые могут являться объектом анализа.



Рис. 12. Основные структурные элементы региона (муниципального образования), которые могут являться объектом анализа

По мнению В.Е. Рохчина состав документа, обобщающего результаты работ по стратегическому анализу регионального развития, может иметь следующий вид:

- «место региона (субъекта РФ) в развитии страны, федерального округа;
- анализ и оценка результатов стратегического развития региона в целом в разрезе основных сфер его жизнедеятельности;
- анализ и оценка основных тенденций стратегического развития региона в целом в разрезе конкретных сфер его жизнедеятельности;
- интегральная оценка состояния и предпосылок стратегического развития региона» [103, С. 19-22].

В.Е. Селиверстов отмечает: «несмотря на достаточную очевидность этого этапа, именно здесь таятся «подводные камни», которые могут «посадить на мель корабль стратегирования». Чаще всего опасность таится в осуществлении банального описания современного состояния, темпов и пропорций регионального развития, и при этом «описательность» часто довлеет над «проблемно-

стью. Автор отмечает, что «основной задачей этого этапа является выявление основных проблем в развитии данного региона и потенциала его роста, фиксация его позиций в системе общероссийской экономики, подготовка основы для определения основных конкурентных преимуществ данного субъекта Федерации (следующий этап стратегирования), выводы по основным ресурсным ограничениям перспективного развития. Очень важно, чтобы в структуре стратегии этому этапу был посвящен очень емкий и небольшой по объему раздел [109].

Наиболее применяемыми методами при проведении стратегического анализа являются: статистические методы исследования, методы PEST-анализ, SNW-анализ SWOT-анализ.

Анализ *внешней среды* проводят с помощью PEST-анализа.

Внешняя среда – это совокупность активно действующих субъектов и сил, которые находятся вне сферы непосредственного контроля объекта планирования и способные оказать влияние на его стратегию.

PEST-анализ — это маркетинговый инструмент, предназначенный для выявления политических (Political), экономических (Economic), социальных (Social) и технологических (Technological) аспектов внешней среды, которые влияют на развитие региона.

Цель анализа внешней среды:

1. Обнаружение признаков возможных изменений способных оказать воздействие на регион;
2. Отслеживание специфических тенденций и структур макроокружения;
3. Прогнозирование направленности будущих изменений макросреды;
4. Оценка существующих и будущих тенденций с точки зрения их вероятных воздействий на регион.

PEST-анализ проводится путем анализа мнений участников «мозгового штурма» в ходе деловой игры с последующим обобщением полученных результатов и ранжированием факторов.

Общая схема проведения PEST-анализа:

1. Разрабатывается перечень факторов макроокружения, имеющих высо-

кую вероятность реализации и воздействия (табл. 6).

Таблица 6

Факторы макроокружения объекта планирования

<p>ПОЛИТИЧЕСКИЕ</p> <ul style="list-style-type: none"> - внутриполитическая обстановка в государстве - партии и движения - международная обстановка - политические конфликты <p>Анализ политических факторов должен ответить на вопросы: какие возможности и угрозы для бизнеса создает динамика политической ситуации; каковы главные тенденции, которые могут повлиять на деятельность компании?</p>	<p>ЭКОНОМИЧЕСКИЕ</p> <ul style="list-style-type: none"> - кредитная политика, налоговая политика - динамика экономического роста - покупательная способность населения - дефицит государственного бюджета - межрегиональные связи и пространственная организация - мировые цены на энергоносители - доля импорта во внешнеторговом обороте - развитие рыночных отношений на национальном рынке <p>Анализ экономических факторов: каковы наиболее существенные ожидаемые события в экономике и как влияет экономическая ситуация на перспективы бизнеса?</p>
<p>СОЦИАЛЬНЫЕ</p> <ul style="list-style-type: none"> - жизненный уровень - общественные ценности и мораль - уровень образования - социальная стратификация общества - население - межнациональные отношения - миграция населения <p>Анализ социально-культурных особенностей: в чем особенности социального, демографического, культурного свойства, которые должны учитываться в работе?</p>	<p>ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ресурсосберегающие технологии - глобальные информационные технологии - финансирование НИОКР - общий уровень технического развития <p>Анализ технологических инноваций: в какой степени бизнес зависит от нововведений и изменений; насколько динамичны темпы научно-технического прогресса в отрасли; какова доля НИОКР в деятельности предприятия?</p>

2. Оценивается значимость каждого фактора для данного объекта планирования путем присвоения ему определенного веса (экспертная оценка) от пяти баллов (самые вероятные и важнейшие) до одного балла.

3. Определяется весовой коэффициент каждого фактора, отражающий его значимость (табл. 7).

4. Дается оценка направления влияния (как положительного, так и негативного) каждого фактора и степени возможности реагирования на этот фактор

объекта планирования, т.е. использования возможностей (+) и противодействия угрозам (-) по 5-балльной шкале – от пятерки (максимальное реагирование) до единицы (отсутствие реагирования) (табл. 8).

Таблица 7

Определение весовых коэффициентов факторов внешней среды

Факторы	Эксперты (степень влияния)				Средняя оценка	Весовой коэффициент
	Э1	Э2	Э3	Э4		
1.	4	3	4	5	4	0,07
2.	1	2	1	1	1,25	0,01
Итого					70	1

Таблица 8

Оценка направления влияния фактора и степени возможности реагирования на этот фактор объекта планирования

Факторы	Направленность влияния	Эксперты (вероятность влияния)				Средняя оценка
		Э1	Э2	Э3	Э4	
1.	+	3	5	2	4	3,5
2.	-	1	2	1	3	1,75

5. Определяются взвешенные оценки путем умножения веса фактора на силу его воздействия, и подсчитывается суммарная взвешенная оценка (табл. 9).

Таблица 9

Определение взвешенных оценок

Факторы	Весовой коэффициент	Средняя оценка	Взвешенная средняя
1.	0,07	3,5	2,45
2.	0,01	1,75	0,017

Суммарная оценка указывает на степень готовности региона реагировать

на текущие и прогнозируемые факторы макроокружения.

Результатом PEST – анализа является выбор основных факторов внешней макросреды, которые будут создавать возможности и угрозы для региона в прогнозируемом периоде.

SWOT-анализ - состоит в выявлении *факторов внутренней и внешней* среды социально-экономического развития объекта планирования. Основан на оценке сил (Strengths), слабостей (Weaknesses), возможностей (Opportunities) и угроз (Threats) региона.

Этапы проведения SWOT-анализа:

1) выделение сильных сторон и слабых сторон. Для того чтобы их определить необходимо:

- составить перечень параметров, по которому будет оцениваться объект планирования. Например, для региона или муниципального образования - географическое положение, природные ресурсы, экология, жилищная сфера, инженерная инфраструктура, социальная инфраструктура, экономика, демография и т.д.

- по каждому параметру определить, что является сильной, а что слабой:

- после этого из списка нужно выбрать наиболее важные (5-10 сильных и 5-10 слабых).

2) анализ стратегических возможностей и выделение рыночных угроз. Идентично методике определения сильных и слабых сторон;

3) ключевые факторы внутренней и внешней среды заносятся в матрицу первичного SWOT-анализа (табл. 10).

Таблица 10

Первичная матрица SWOT-анализа

Внутренняя среда	Сильные стороны (S)	Слабые стороны (W)
Внешняя среда	Возможности (O)	Угрозы (T)

После того, как конкретный список основных преимуществ и недостатков, благоприятных возможностей и потенциальных угроз составлен, необходимо установить связи между ними.

4) Сопоставление сильных и слабых сторон региона с возможностями и угрозами – это позволит ответить на вопросы, касающиеся дальнейшего развития объекта планирования (табл. 11).

Таблица 11

Модифицированная матрица SWOT-анализа

	Возможности O 1 Развитие пищевой промышленности 2 Рекреационный потенциал	Угрозы T 1 Высокий износ основных производственных фондов 2 Снижение численности
Сильные стороны S 1 Развитое сельское хозяйство. 2 Растущие темпы инноваций.	(S) Развитое сельское хозяйство – (O) Развитие пищевой промышленности SO (стратегия по использованию сильных сторон для того, чтобы получить отдачу от возможностей) Стратегия развития пищевой промышленности в регионе за счет развитого с/х производства	(S) Растущие темпы инноваций - (T) Высокий износ основных производственных фондов ST (стратегия должна предполагать использование сильных сторон для устранения угроз) Использование инновационной активности для восстановления и наращивания объемов основных фондов
Слабые стороны W 1 Наличие развитых соседних регионов	(W) Наличие развитых соседних регионов – (O) Рекреационный потенциал WO (стратегия должна быть построена таким образом, чтобы за счет появившихся возможностей попытаться преодолеть имеющиеся у территории слабые стороны) Использование рекреационного потенциала для повышения конкурентоспособности региона	(W) Наличие развитых соседних регионов. - (T) Снижение численности WT (стратегия, которая позволила бы минимизировать слабые стороны во избежание угроз) Повышение конкурентоспособности и привлекательности региона для снижения оттока населения

На пересечении блоков образуется четыре поля. На каждом из полей необходимо рассмотреть все возможные парные комбинации и выделить те, которые должны быть учтены при разработке стратегии развития региона.

В отношении тех пар, которые были выбраны с поля SO, следует разраба-

тивать стратегию по использованию сильных сторон для того, чтобы получить отдачу от возможностей, которые появились во внешней среде.

Для тех пар, которые оказались на поле WO, стратегия должна быть построена таким образом, чтобы за счет появившихся возможностей попытаться преодолеть имеющиеся у территории слабые стороны.

Если пара находится на поле ST, то стратегия должна предполагать использование сильных сторон для устранения угроз.

Для пар, находящихся на поле WT, должна быть выработана такая стратегия, которая позволила бы минимизировать слабые стороны во избежание угроз.

По матрице выбираются те поля, которые будут применены при разработке стратегии. при этом поле SO является объектом приоритетного развития, поле ST – объект неопределенности, поля WO, WT – объекты реформирования.

4.3 Прогнозирование и построение сценариев развития

Прогнозирование и построение сценариев развития объекта планирования является важным элементом в системе стратегического планирования и отправной точкой работы по управлению региональным развитием.

Результаты прогнозных расчетов используются государственными и муниципальными органами для обоснования целей и задач социально-экономического развития, выработки и обоснования социально-экономической политики, способов рационализации использования ограниченных ресурсов.

Прогнозирование в системе стратегического планирования самый проработанный элемент.

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» прекратил свое действие с принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который определяет прогнозирование как «деятельность участников

стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [76].

Главными функциями социально-экономического прогнозирования являются:

- выявление и анализ сложившихся закономерностей и тенденций экономического развития;
- оценка этих тенденций в будущем и учет их положительных и отрицательных последствий;
- предвидение новых экономических ситуаций, новых проблем;
- выявление возможных альтернатив развития в перспективе;
- накопление информации, позволяющей выбрать верное направление развития экономики.

Результатом прогнозирования как деятельности является прогноз, представляющий собой вероятностный документ, который используется при:

- при разработке и корректировке стратегий, планов, государственных программ;
- в бюджетном процессе при формировании бюджетов всех уровней;
- для аналитических целей.

Согласно Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» выделяется 3 уровня прогнозирования [76]:

- федеральный уровень, где разрабатывается прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, стратегический прогноз Российской Федерации, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;

- региональный уровень (прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период);

- муниципальный уровень (прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период, бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период).

Основные этапы процесса прогнозирования представлены на *рис. 12*.

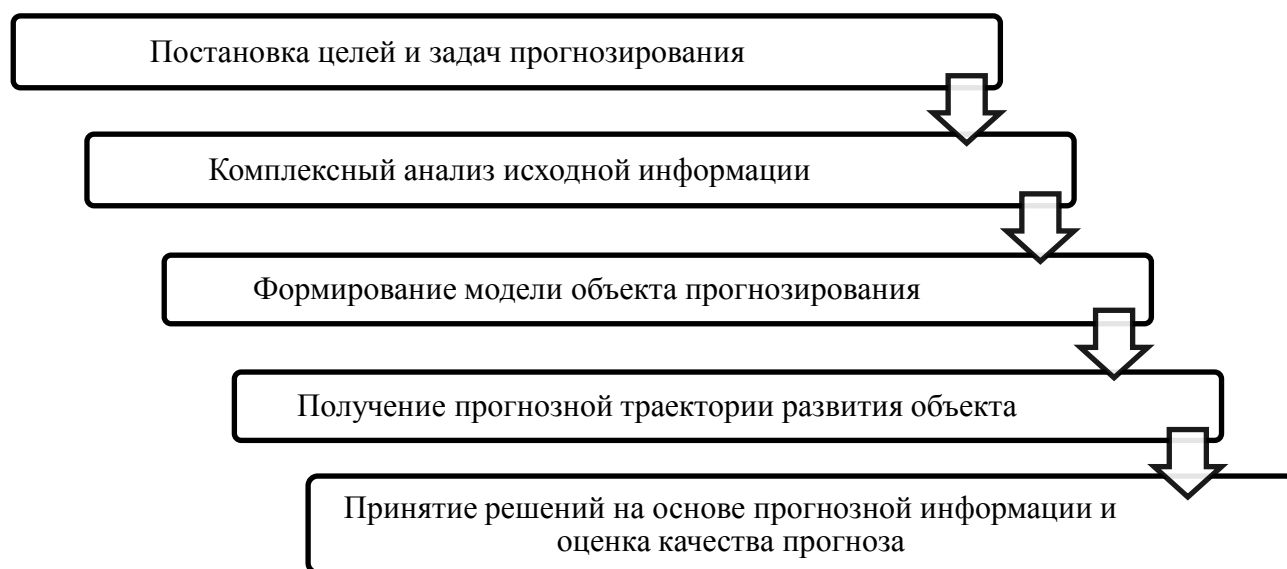


Рис. 12. Процесс прогнозирования

По методу разработки прогнозы можно подразделить на:

1) пассивные. Пассивный прогноз исходит из инерционности процессов, протекающих в социально-экономических системах. Он основывается на изучении информации за прошлый период времени и переносе выявленных закономерностей на будущее;

2) активные. Активный прогноз опирается на систему моделей экономической динамики и учитывает возможность определенного воздействия в желательном направлении на общий ход процессов, протекающих в рамках социально-экономической системы.

Прогнозы разрабатываются на вариативной основе, как правило в двух-трех вариантах:

1) базовый – вариант прогноза развития характеризует основные тенденции и параметры развития объекта прогнозирования при сценарных условиях, характеризующих консервативные оценки темпов социально-экономического роста, внешнеэкономических и иных условий;

2) консервативный – вариант прогноза развития разрабатывается на основе сценарных условий, характеризующих существенное ухудшение темпов социально-экономического роста, внешнеэкономических и иных условий;

3) целевой – вариант прогноза развития основан на сценарных условиях, предусматривающих достижение значений целевых показателей социально-экономического развития, обеспечивающих достижение целей и решение задач стратегического планирования.

Разработка прогноза в нескольких вариантах обусловлена необходимостью просчета разных вариантов развития ситуации и выбора из них оптимального, но при возникновении обстоятельств по другому сценарию, переключить на него управленческие действия.

4.4 Целеполагание в стратегическом планировании

В Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» целеполагание трактуется как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Под целью социально-экономического развития понимается «состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями» [76].

Целеполагание (процесс разработки целей) осуществляется носителями целей, которые могут быть представлены тремя основными группами:

- 1) население и поселения;
- 2) деловое сообщество и бизнес;
- 3) государства и его органы управления на федеральном, региональном и местном уровнях.

Процесс целеполагания базируется на следующих концептуальных положениях:

- существует множество стратегических целей или пространство целей;
- существует множество путей достижения одной цели, пространство стратегий;
- цели могут быть типовыми (общими) и особенными;
- цели и стратегии имеют разный масштаб времени, могут быть долгосрочными, среднесрочными и краткосрочными;
- цели и стратегии образуют иерархическую (многоуровневую) систему;
- разработка, выбор и реализация целей и стратегий образуют непрерывный процесс.

Результаты итогового SWOT-анализа и перечень ключевых проблем используются для формулирования миссии, приоритетов¹³, целей и задач развития (рис. 13).

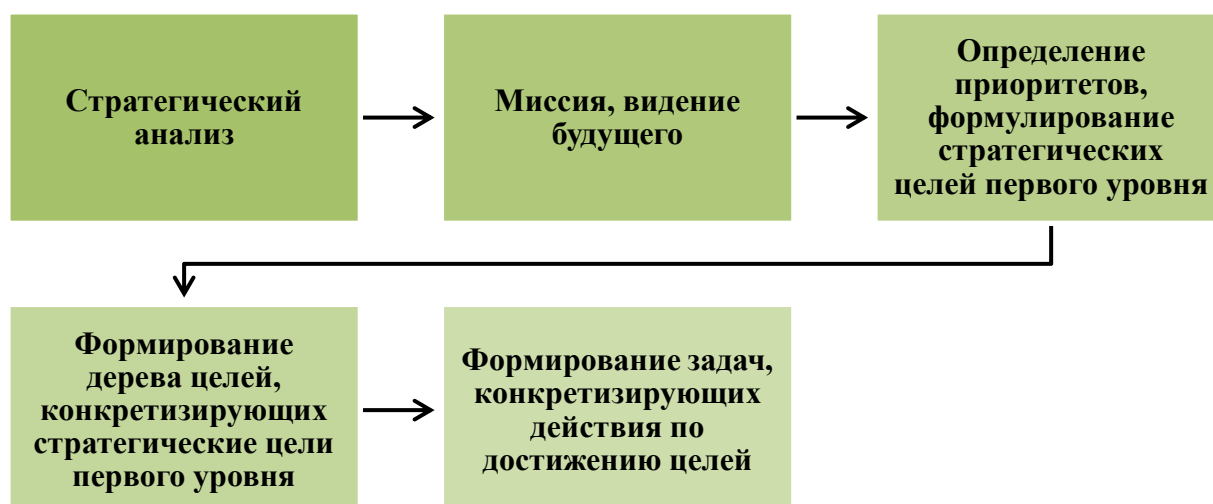


Рис. 13. Процесс целеполагания

¹³ Приоритеты развития - направления развития объекта планирования, признанные наиболее важными, для достижения которых планируется сосредоточить усилия органов власти, включая обеспечение финансовыми ресурсами.

Обобщенный образ будущего региона оформляется в миссию, а миссия задает рамки для определения приоритетов, целей и задач развития объекта планирования.

Миссия – это краткая формулировка уникальной роли объекта планирования во внешней среде, ориентированная на перспективу и опирающаяся на реальные предпосылки. В миссии раскрываются смысл и предназначение существования объекта планирования. Миссия должна определять картину желаемого будущего объекта планирования, которая понимается, поддерживается и реализуется властью, бизнесом и населением, а также понимается и поддерживается государственной, региональной властью и крупными частными инвесторами. Формулировка миссии должна быть тщательно продумана, так как ее роль – обеспечить устойчивость, стабильность и ясность конечной цели объекта планирования. Упрощенно миссия объекта планирования определяется ответом на два вопроса:

1) что объект планирования намеревается предложить окружающей среде (в том числе государству как надсистеме), каково его предназначение в мировой системе хозяйствования?

2) в каком направлении объект планирования намерен развиваться, каковы его обязательства перед субъектами, входящими в его состав и формирующими его (перед предприятиями, муниципальными образованиями, перед социумом вообще и каждым жителем в частности)?

Пример миссии Амурской области (Стратегия социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года):

«в достижении высокого, отвечающего современным требованиям уровня и качества жизни, комфортных условий для проживания на основе формирования конкурентоспособной экономики и развитой социальной сферы;

в обеспечении высоких темпов сбалансированного социально-экономического развития;

в органичной, основанной на конкурентных преимуществах, интеграции в

экономическое межрегиональное и международное пространство на основе сотрудничества и кооперации» [84].

Пример миссии Хабаровского края (Стратегия социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года):

Миссия Хабаровского края заключается в повышении привлекательности Дальнего Востока России для человека и бизнеса, его индустриализации и выводе на ключевое место в мировых трансграничных потоках [87].

Пример миссии Новосибирской области (Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года):

Миссия Новосибирской области – быть центром генерирования уникального человеческого капитала, максимальной реализации потенциала человека [85].

Достижение желаемого будущего возможно через реализацию стратегических приоритетов. Приоритеты развития - направления развития объекта планирования, признанные наиболее важными, для достижения которых планируется сосредоточить усилия органов власти, включая обеспечение финансовыми ресурсами.

Пример приоритетов Новосибирской области (Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года):

Приоритет 1. «Развитие человеческого капитала и социальной сферы».

Приоритет 2. «Развитие конкурентоспособной экономики с высоким уровнем предпринимательской активности и конкуренции».

Приоритет 3. «Создание современной и безопасной среды для жизни, преобразование городов и поселков Новосибирской области» [85].

Пример приоритетов г. Санкт-Петербурга (Стратегия социально-

экономического развития Санкт-Петербурга до 2035 года):

1. Развитие в Санкт-Петербурге инновационно-технологической деятельности - приоритет «Город инноваций», характеризующийся постоянным развитием человеческого капитала, внедрением инноваций и передовых технологий во все сферы жизнедеятельности, повышением уровня интеграции всех элементов социально-экономической системы.

2. Повышение уровня комфортности проживания в Санкт-Петербурге - приоритет «Комфортный город», направленный на развитие Санкт-Петербурга как гуманного и удобного для жизни города, отвечающего принципам современного «умного города» в части, касающейся пространственного развития и разнообразия городской среды, экологического благополучия, безопасности и мобильности.

3. Развитие эффективной системы внешних и внутренних коммуникаций Санкт-Петербурга - приоритет «Открытый город», определяющий «открытую» позицию Санкт-Петербурга в геополитическом, социокультурном и торгово-экономическом аспектах, но и направленный на развитие Санкт-Петербурга как города, открытого людям и позитивным переменам, провозглашающего общепризнанные общественные ценности и активно участвующего в общественных событиях, интегрированного в международные процессы [86].

Приоритеты раскрываются через взаимосвязанную систему стратегических целей первого уровня (СЦ) и целей второго уровня (Ц), для достижения которых поставлены задачи (З).

Цели — это широкие заявления о намерениях, они интерпретируют формулировку миссии объекта планирования и служат важным мостом между миссией и задачами.

Цели могут быть классифицированы по следующим признакам:

- 1) по охвату проблемы (стратегические, тактические, оперативные);
- 2) по сроку действия (долгосрочные (более 6 лет), среднесрочные (от 3 до

6 лет), краткосрочные (до 3 лет);

3) по приоритетности (особо приоритетные, приоритетные, прочие).

Стратегическая цель развития объекта планирования представляет собой долгосрочные ориентиры, реализация которых обеспечивает переход объекта планирования в новое качественное состояние, соответствующее интересам населения, делового сообществ и органов управления.

Главный принцип при формировании целей – это их декомпозиция, т.е. построение «дерева целей», трансформирующегося в комплекс задач их реализации. Соотношение целей и задач представлено на *рис. 14*.

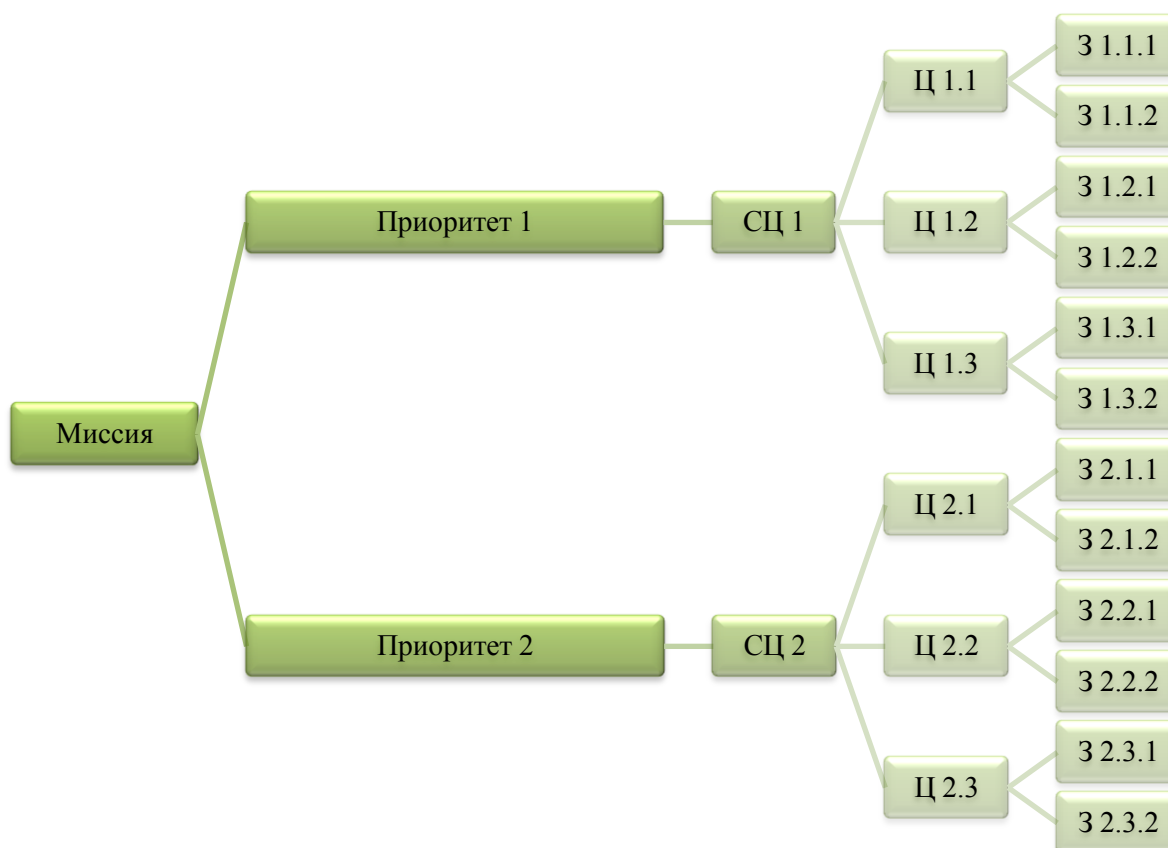


Рис.14. Иерархия элементов целеполагания

Пример приоритет – стратегическая цель – цель – задачи (Новосибирская область):

«Приоритет 1. Развитие человеческого капитала и социальной сферы

СЦ-1. Развитие человеческого капитала, обеспечение высоких стандартов благосостояния человека, социального благополучия и согласия в обществе

ве.

Ц-1.1 Увеличение численности населения Новосибирской области за счет естественного и миграционного прироста населения; максимальное включение жизненного и трудового потенциала населения в экономические процессы региона.

3-1.1.1. Создать условия для качественного улучшения репродуктивного потенциала и укрепления здоровья новорожденных, детей и подростков.

3-1.1.2. Увеличить продолжительность жизни населения до 80 лет.

3-1.1.3. Укрепить институт семьи, повысить престиж материнства и отцовства, обеспечить максимальное развитие и сохранение семейных ценностей» [85].

Задачи конкретизируют широко сформулированные цели и обеспечивают переход от стратегического направления к действиям. Для реализации каждой цели разрабатывается обычно несколько задач, которые, как правило, имеют количественную и временную определенность и рассчитаны на реализацию в течение 1-2 лет. Они измеримы и, следовательно, степень их достижения может быть оценена посредством постоянного мониторинга.

Проверка обоснованности задач может быть проведена с использованием метода SMART (рис.15).



Рис.15. Метод SMART для правильной формулировки задач

Задачи должны удовлетворять требованиям:

– конкретные (Specific) – точно указано, какая задача решается, что яв-

ляется предметом действия и изменения;

– измеряемые (Measurable) – показатели достигнутого состояния (результата) должны иметь измеряемые количественные и качественные характеристики, также должна существовать процедура измерения результата выполнения задачи;

– достижимые (Achievable) – заданные показатели решения задачи должны быть достижимы в рамках общего процесса изменения организации или конкретного проекта;

– реалистичные (Realistic) – для решения поставленных задач должны иметься необходимые ресурсы и персонал должен иметь необходимую для решения задач квалификацию;

–ограничены по времени (Time-related) – задачи должны иметь четко обозначенный срок, к которому они должны быть решены.

Цели и задачи задают с направления деятельности, в рамках которых разрабатываются программы, проекты.

4.5 Планирование и программирование в стратегическом планировании

«Планирование - деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания. *Программирование* - деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности

Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания» [76].

Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определены документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования [76]:

- на федеральном уровне (основные направления деятельности Правительства Российской Федерации; государственные программы Российской Федерации; государственная программа вооружения; схемы территориального планирования Российской Федерации; план деятельности федерального органа исполнительной власти);

- на региональном уровне (план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; государственные программы субъекта Российской Федерации; схема территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схема территориального планирования субъекта Российской Федерации);

- на муниципальном уровне (план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития, муниципальные программы). Содержательная характеристика названных документов приведена в Приложении Д.

Так, например, переходным документом стратегического планирования на уровне субъекта является *План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации*. Согласно ст. 36 ФЗ от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» он должен содержать:

1) «этапы реализации стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии и текущего периода бюджетного планирования) и три - шесть лет (для последующих этапов и периодов);

2) цели и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;

3) показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии;

4) комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии;

5) иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации» [76].

Реализация стратегии развития предполагает использование программно-проектного подхода к управлению. Е. Г. Анимича, Н. В. Новикова и В. А. Сухих отмечают: «Теоретически программа и проект – это механизм решения некой большой или малой проблемы в той или иной социально-экономической системе, перевода ее в иное состояние, нахождение альтернативы для улучшения функционирования системы, придания ей новых качественных характеристик» [6].

Использование программно-проектного метода предполагает разработку программы, которая охватывает наиболее актуальные и значимые проблемы, находящиеся в пределах компетенции органов управления и наполнение ее проектами, ориентированными на решение конкретных задач [51].

С позиций современной экономической науки «программа» – это предписание (предположение) предстоящей деятельности, краткое изложение на основе четких правил систематизированных научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-управленческих и других работ, обеспечивающих решение целевых установок (решение какой-либо проблемы) в сфере государственного, экономического, социального и иного развития страны, ее регионов и городов (муниципальных образований). Следовательно, *программирование* – это процесс разработки программы с определением (предписанием) последовательности действий и целевого предназначения, выбор вариационного (альтернативного) развития с достижением запрограммированного результата. Постановка проблем

(проблематизация) и определение методов и путей их решения составляет суть (ядро) программной организации работ» [6].

Общая схема программирования представлена на *рис. 16*.



Рис. 16. Блок-схема программирования

В структуре программ выделяются подпрограммы, содержащие основные мероприятия/ведомственные целевые программы и/или проекты (программы), направленные на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений.

Цели программы реализуются по «частям», путем разбиения ее на отдельные задачи. Постепенно от программы отделяются, проекты для решения каких-либо конкретных четко сформулированных задач. Программа долговечна - она существует до тех пор, пока существует проблема. Напротив, **проекты** недолговечны - они заканчивают свою жизнь, когда решена та или иная задача [6].

Системное внедрение проектного управления в деятельность органов государственной власти началось с принятием в 2016 г. указа Президента РФ от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» и было обусловлено необходимостью концентрации усилий, финансов, управленческих талантов на

наиболее важных задачах в условиях, когда ресурсы ограничены, а риски высоки [51].

Реализация проектного управления на сегодняшний день является одним из трендов в организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе Амурской области. Участие органов исполнительной власти субъектов РФ в национальных проектах осуществляется путем подготовки региональных составляющих национальных проектов на принципах проектного управления. В настоящее время в регионе ведется разработка региональных проектов в рамках федеральных проектов, направленных на достижение и выполнение указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». Организация проектной деятельности в области осуществляется на основании «Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Амурской области», разработанного во исполнение постановления Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». В области создан Совет при Правительстве Амурской области по стратегическому развитию и проектной деятельности [51].

В настоящее время на территории Амурской области, согласно [реестра государственных программ](#), реализуется 14 государственных программ Амурской области и 18 государственных программ РФ, мероприятия которых реализуются на территории региона (согласно [перечня государственных программ РФ \(федеральных целевых программ\), реализуемых на территории Амурской области в текущем финансовом году](#)).

Контрольные вопросы:

1. Раскройте сущность стратегического планирования, назовите основные этапы процесса стратегического планирования?

2. Какова роль стратегического анализа в процессе стратегического планирования?

3. Какие структурные элементы региональной системы могут являться объектом стратегического анализа?

4. Какие методы обычно используются при проведении стратегического анализа? Опишите их сущность и процедуру?

5. Дайте характеристику этапу прогнозирования?

6. Охарактеризуйте этап целеполагания?

7. Охарактеризуйте этап планирования и программирования?

8. Раскройте сущность понятий план, программа, проект?

Задание 1. Отнесите утверждение к одному из этапов стратегического планирования.

Этап	Утверждение
1. Анализ	А) отдел стратегического планирования подготовил сводную таблицу показателей реализуемых государственных программ Амурской области за предыдущий год
2. Прогнозирование и построение сценариев	Б) рабочая группа формирует систему целей для разрабатываемой Стратегии развития
3. Целеполагание	В) расчет направлений социально-экономического развития на предстоящие 10 лет сделан в 3 вариантах
4. Программирование и планирование	Г) в целях реализации положений Указа Президента разрабатывается новая государственная программа
5. Мониторинг и контроль	Д) оценка результатов выполнения госпрограммы позволила сделать вывод о необходимости корректировки ее мероприятий
6. Оценка результатов и корректировка	Е) рассмотрена динамика показателей развития промышленности региона, и с учетом выявленных факторов сделан вывод

Задание 2. Используя Стратегию социально-экономического развития любого субъекта РФ постройте иерархию приоритетов, целей и задач региона по схеме, рассмотренной в разделе 4.4.

Задание 3. Постройте дерево целей по заданному приоритету «Создание современной и безопасной среды для жизни». Стратегических целей по данно-

му приоритету – 3. Количество целей второго уровня и количество задач – от 3 до 5.

Задание 4. Провести стратегический анализ муниципального образования Амурской области. В качестве информационной базы для проведения анализа могут быть использованы:

- официальные статистические данные;
- материалы официальных сайтов администраций муниципальных образований и сети Интернет.

Задание 5. Подготовьте доклад-презентацию на тему «Форсайт как одна из форм прогнозной деятельности».

Глава 5. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ФУНКЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

5.1 Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования

По мнению А. Гапоненко и А. Панкрухина «мониторинг является средством обратной связи, предоставляющим информацию о результатах проводимых управленческих воздействий, для определения их соответствия поставленным целям и задачам и последующего принятия корректирующих действий». Как показывает имеющийся опыт различных регионов, отсутствие систематического мониторинга с последующим анализом выполнения мероприятий и достижения поставленных целей существенно снижает эффективность государственной политики и зачастую не позволяет сделать верные выводы о необходимости корректировки и направлений деятельности [51].

В ст. 40-41 ФЗ от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определены цели, задачи мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. Вместе с тем, нам кажется, что граница между понятиями мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования проведена недостаточно четко. Авторское соотношение понятий мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования схематично представлено на *рис. 17*.



Рис. 17. Соотношение мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования

Основные задачи мониторинга представлены на *рис. 18* [76].

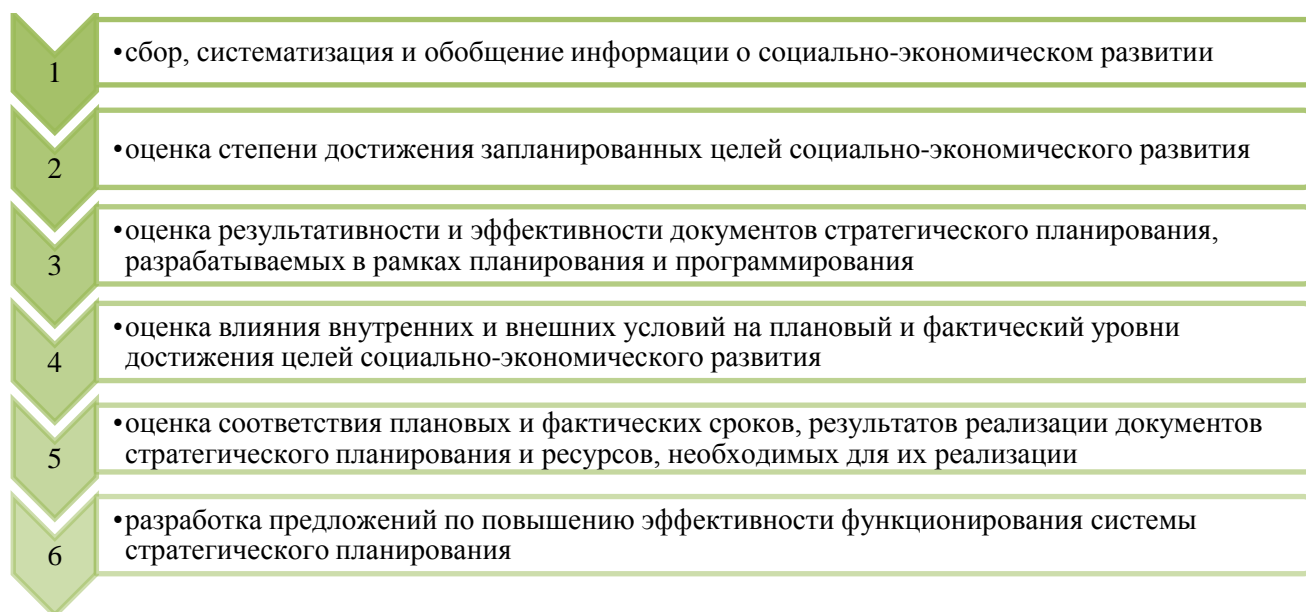


Рис. 18. Задачи мониторинга реализации документов стратегического планирования

Основные задачи контроля реализации документов стратегического планирования представлены на *рис. 19* [76].

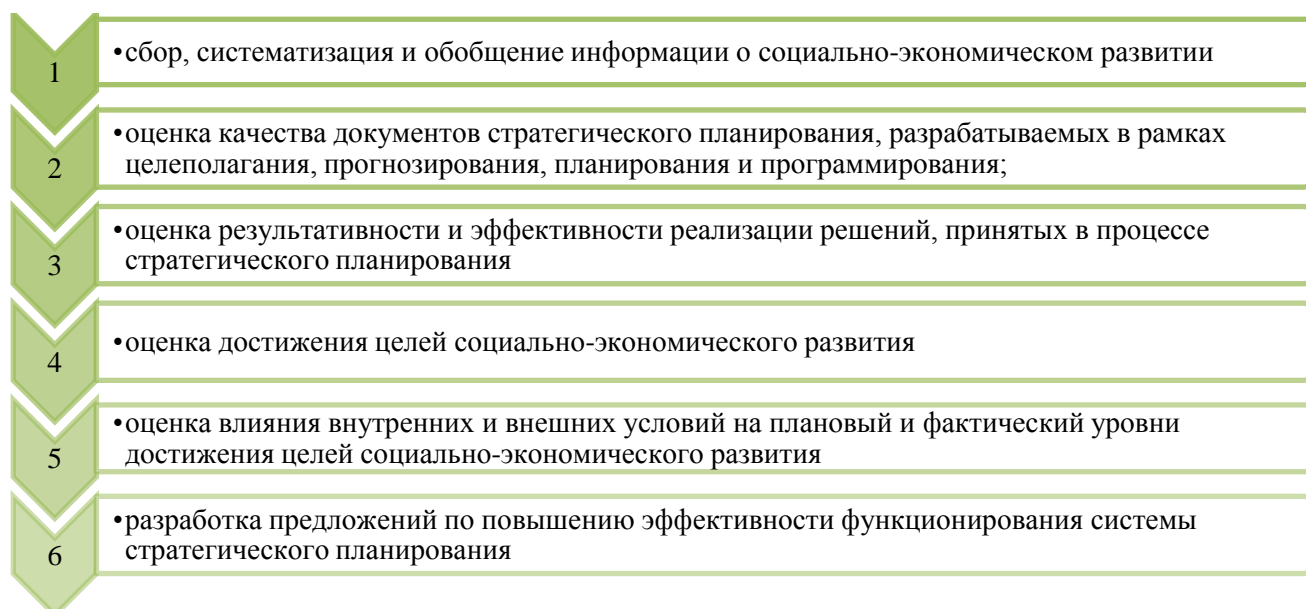


Рис. 19. Задачи контроля реализации документов стратегического планирования

В Амурской области мониторинг реализации документов стратегического планирования осуществляется Правительством Амурской области. Документами, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования Амурской области, являются ежегодный отчет Губернатора Амурской области о результатах деятельности Правительства Амурской области и сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Амурской области (рис.20).

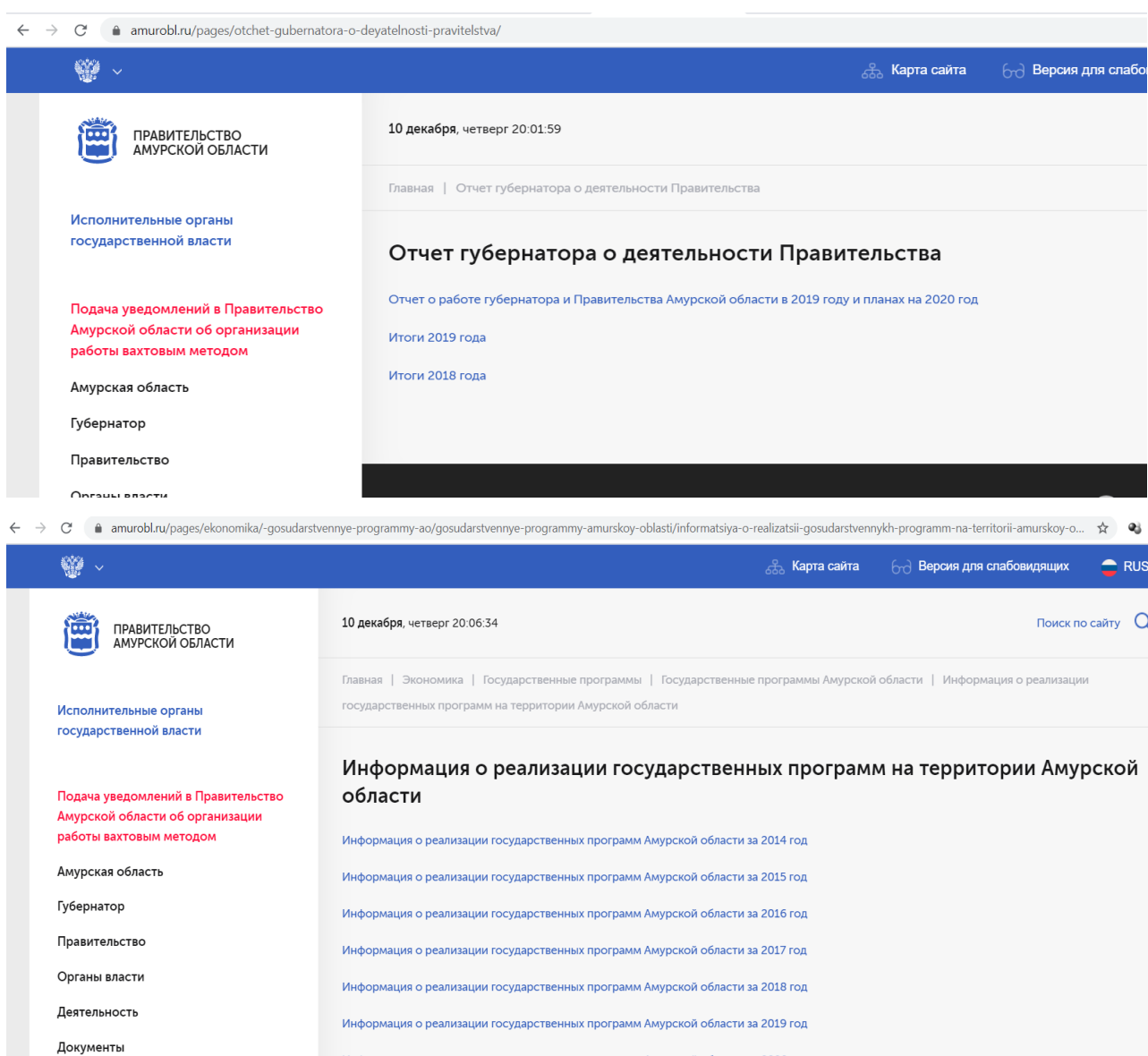


Рис.20. Расположение документов, в которых отражаются результаты мониторинг на информационных порталах

Существенной проблемой осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического развития Амурской области является отсутствие единой государственной автоматизированной системы оценки реализации документов стратегического развития, куда вносились бы значения всех показателей государственными и муниципальными органами власти области. Разработка и внедрение данной системы позволит унифицировать процессы мониторинга, контроля и оценивания ключевых показателей реализации документов стратегического развития.

5.2 Корректировка и актуализация документов стратегического планирования

Согласно Федерального Закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ, под корректировкой документа стратегического планирования понимается «изменение документа стратегического планирования без изменения периода, на который разрабатывался этот документ стратегического планирования» [76].

Кроме этого, документы стратегического планирования могут быть актуализированы. *Актуализация* – изменение документа стратегического планирования с целью продления периода времени ее действия и пересмотра содержания основных разделов.

Основанием для корректировки документов стратегического планирования являются изменение факторов внешней и внутренней среды, результаты мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. Так, например, Постановлением Правительства Амурской области от 29.12.2015 № 644 «Об утверждении Порядка разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития Амурской области» в качестве оснований для корректировки стратегии является:

- принятие нормативных правовых актов и документов стратегического планирования, оказывающих влияние на реализацию Стратегии;
- корректировка прогноза социально-экономического развития Амурской

области на долгосрочный период;

- результаты мониторинга и контроля реализации Стратегии [82].

Процедура корректировки стратегии Амурской области представлена на *рис. 21*.



Рис. 21. Процедура корректировки стратегии Амурской области

Стратегия социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года корректировалась с момента ее утверждения четыре раза (Постановления Правительства Амурской области от 6 марта 2014 года № 123, от 09.10.2014 № 618, от 30.03.2015 № 127, от 08.11.2017 № 529 «О внесении изменений в Постановление Правительства Амурской области от 13 июля 2012 г. № 380»).

5.3 Общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования

В Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определено, что проекты документов

стратегического планирования выносятся на общественное обсуждение [76].

Форма, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяются согласно полномочиям Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления.

Процедура общественного обсуждения проекта Стратегии, проекта корректировки Стратегии Амурской области представлена на *рис. 22*.



Рис. 22. Процедура общественного обсуждения проекта Стратегии, проекта корректировки Стратегии Амурской области представлена

Пример объявления о проведении общественного обсуждения проекта Стратегии социально-экономического развития Псковской области до 2035 года представлен на *рис. 23*.

Новости

Фотогалереи

Аудио

Видео

Пресса

приграничное сотрудничество,
промышленность, международное
сотрудничество, малый и средний
бизнес, международные проекты.

▼ Остальные теги

Общественное обсуждение проекта Стратегии социально- экономического развития Псковской области до 2035 года

9 июля 2020

Комитет по экономическому развитию и инвестиционной политике Псковской области информирует о проведении общественного обсуждения через информационно-коммуникационную сеть «Интернет» проекта Стратегии социально-экономического развития Псковской области до 2035 года.

Ответственным за организацию и проведение общественного обсуждения является Комитет по экономическому развитию и инвестиционной политике Псковской области.

Срок проведения общественного обсуждения и приема предложений (замечаний) участников обсуждения - с 20 июля по 03 августа 2020 года.

Место проведения общественного обсуждения:

- официальный сайт Комитета по экономическому развитию и инвестиционной политике Псковской области в сети «Интернет», раздел «Стратегическое планирование», подраздел «Общественные обсуждения проекта Стратегии социально-экономического развития Псковской области до 2035 года» - economics.pskov.ru/strategicheskoe-planirovanie;
- официальный сайт государственной автоматизированной информационной системы «Управление» в сети «Интернет», раздел «Система стратегического планирования», подраздел «Общественное обсуждение проектов» - gasu.gov.ru/stratpassport.

Текст проекта Стратегии социально-экономического развития Псковской области до 2035 года будет размещен с 20 июля по 03 августа 2020 года:

- на официальном сайте Комитета по экономическому развитию и инвестиционной политике Псковской области в сети «Интернет» раздел «Стратегическое планирование», подраздел «Общественное обсуждение проекта Стратегии социально-экономического развития

Рис. 23. Пример объявления о проведении общественного обсуждения проекта Стратегии социально-экономического развития Псковской области до 2035 года

Проект документов стратегического планирования обязательно размещаются на сайте государственной автоматизированной информационной системы «Управление» в сети интернет в разделе «Система стратегического планирования», подраздел [«Общественное обсуждение проектов»](#).

Контрольные вопросы:

1. Раскройте сущность мониторинга реализации документов стратегического планирования, перечислите его задачи?

2. Раскройте сущность контроля реализации документов стратегического планирования, перечислите его задачи?

3. Опишите процедуру корректировки и актуализация документов стратегического планирования?

4. В чем заключается необходимость проведения общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования?

Задание 1. На ваш выбор возьмите государственную программу Амурской области. Сравните целевые показатели, обозначенные в программе с фактическими данными по Амурской области. Сделайте выводы. В случае несоответствия фактических показателей целевым подготовьте проект корректировки программы.

6.1 Теоретические аспекты управления пространственным развитием региона

Одним из приоритетных направлений деятельности органов власти является управление пространственным развитием региона.

Для того, чтобы дать определится с тем, что понимать под пространственным развитием региона рассмотрим сущность понятия «пространство». По мнению О.А. Биякова «экономическое пространство выполняет функцию первичного, системообразующего, поглощающего в себя другие пространства» [13].

В настоящее время сложилось значительное количество подходов к исследованию экономического пространства, но наиболее сформировавшимися признаны территориальный, ресурсный, информационный, процессный, субъектно-объектный, системный (Приложение И).

Е.А. Орехова выделяет следующие свойства экономического пространства: «целостность и фрагментарность¹⁴; интеграция и дезинтеграция¹⁵; однородность и дифференциация¹⁶; симметричность и асимметричность¹⁷. При этом, фрагментарность, дезинтегрированность, неоднородность экономического про-

¹⁴ Целостность экономического пространства выражается в его структурно-функциональной комплементарности (взаимном дополнении составных частей); фрагментарность – напротив, характеризует высокую степень автономности его составных частей, ослабление экономических связей. Изменения внутренней связанности экономического пространства демонстрируют процессы его интеграции и дезинтеграции

¹⁵ Интеграция экономического пространства, основанная на взаимной выгоде экономических партнеров, позволяет использовать преимущества регионального многообразия в разных формах взаимодополнения региональных хозяйств. Дезинтеграция экономического пространства означает ослабление межрегиональных экономических связей вследствие усиления замкнутости региональных хозяйственных комплексов или увеличения роли внешнеэкономических связей и создает угрозу целостности страны.

¹⁶ Усиление пространственной однородности национального хозяйства означает сближение отдельных регионов страны по уровню социально-экономического развития и создает более благоприятные условия для эффективного развития общенационального рынка, гармонизации социально-экономических преобразований, формирования на качественно более высоком уровне общероссийского менталитета, укрепления российского государства. Усиление же пространственной неоднородности (дифференциации) затрудняет проведение общей политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка, несет опасности региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национального хозяйства, ослабления целостности общества и государства.

¹⁷ Симметричность экономического пространства – соразмерность, полное соответствие в расположении, размещении объектов хозяйственной деятельности характеризует моментное состояние динамического равновесия хозяйственной системы и достижима лишь в конкретных точках движения во времени. Развитие хозяйства, его преобразование осуществляются в асимметричности экономического пространства.

странства выступают тормозом осуществления экономических преобразований, затрудняют синхронное проведение экономических реформ в различных регионах. Это, в свою очередь, усложняет и замедляет процесс экономического развития» [90].

В официальных документах РФ пространственное развитие толкуется как «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития» [83]. Данное определение может быть применено и к региону – субъекту РФ.

Е.Б. Дворядкина, Е.И. Кайбичева и Н.И. Гончарова под управлением пространственным развитием региона понимают «совокупность действий органов власти и управления, населения и представителей бизнеса, направленных на поддержание, изменение или сохранение соотношения между различными элементами экономического пространства региона. Пространственное развитие можно рассматривать в нескольких аспектах:

- размещение производительных сил в пространстве региона;
- система расселения в пространстве региона;
- соотношение между различными элементами пространства («север – юг», «центр – периферия» и т. д.)» [29].

Целью пространственного развития региона является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития, обеспечивающего сокращение внутрирегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов роста экономики региона, способствующих его социально-экономическому развитию.

Одной из основных проблем пространственного развития является высокий уровень внутрирегионального социально-экономического неравенства. Усиление территориальной асимметрии внутрирегионального пространства оказывает негативное влияние не только на развитие отдельных регионов, но и страны в целом, выступая в качестве важнейшей угрозы экономической безопасности Российской Федерации.

Сокращение внутрирегиональных социально-экономических различий может быть обеспечено за счет повышения устойчивости системы расселения региона; рационального и эффективного территориального размещения производительных сил, формирования региональных точек роста.

6.2 Совершенствование системы расселения (на материалах Амурской области)

На фоне экономического подъема, одной из важнейшей тенденцией на Дальнем Востоке в целом, и Амурской области в частности, остается сокращение численности населения (рис. 24).



Рис. 24. Динамика численности населения Амурской области

Ключевую роль в решении демографических проблем играет региональная пространственная политика, важнейшим элементом которой является совершенствование системы расселения. Выбор форм и методов регулирования требует учета не только унаследованной дифференциации населенных пунктов, но и различий в перспективах, определяемых их ролью в дальнейшем социально-экономическом развитии региона. Данное обстоятельство определяет необходимость осуществления мониторинга складывающихся процессов.

Происходящие трансформации в различных региональных системах расселения свидетельствуют о том, что неравномерность, существенные различия, находят свое проявление на уровне отдельных населенных пунктов в пределах одного и того же муниципального района. Успешное развитие одних, сочетается с деградацией других, предопределяя наращивание асимметрии, дифференциацию в положении населения, приобретающую крайние негативные формы. Такая ситуация становится все менее терпимой, поскольку ее прямым следствием становится наращивание острейших проблем в сфере благосостояния населения, в частности, формирование значительного круга пространственно локализованных зон бедствия, где широкое распространение получает бедность трудоспособного работающего населения.

Для анализа складывающейся в регионе ситуации была сформирована база данных, включающая в себя все населенные пункты, существовавшие с периода переписи населения 1939 года. Точками фиксации изменений приняты итоги переписей 1970, 1979, 1989, 2002, 2010 гг. и данные статистического учета в последующие годы на основе ресурсов Базы данных Амурстата БД «Динамические ряды статистических показателей», Базы данных показателей муниципальных образований (БД ПМО) и специально проведенной паспортизации поселений региона. При этом при формировании типов поселений учитывались: численность населения, статус поселения в административно-территориальной структуре, хозяйственная специализация, внутривладельческий статус размещаемых производств, удаленность поселения от районного центра и центра сельсовета, принадлежность к природно-климатической зоне.

К началу 2019 года в состав Амурской области входит 286 муниципальных образований, в том числе: городские округа – 9, муниципальные районы – 20, муниципальные образования в составе районов – 257, из них: городские поселения – 15, сельские поселения – 242.

Особенностью опорного каркаса расселения в Амурской области является низкий уровень развития сети городских поселений. Областной центр Благовещенск концентрирует только четверть всех жителей области, к средним по чис-

ленности городам относятся Белогорск и Свободный. Остальные 6 городов – малые с населением от 10 до 35 тыс. человек. В этих условиях роль районных центров играют 5 поселков городского типа и 7 сел. Из 18 поселков городского типа большинство ориентированы на обслуживание железной дороги, часть – на предприятия электроэнергетики, их население формально относится к городскому, но фактически городской образ жизни в этих «промышленных слободах» не сформировался.

Сельские поселения различаются между собой по характеру динамики населения. Это зависит, прежде всего, от их функциональной структуры. Значительная часть сельских населенных пунктов области (свыше 25 %), по данным переписи 1989 года, не связана с сельским хозяйством. В них проживало 27,2 % сельского населения. Это в основном пункты при промышленных предприятиях и стройках, а также предприятиях, связанных с эксплуатацией путей сообщения и линий связи. Большая часть из них (62,6 %) сосредоточена в северной и северной таежной зонах.

Итоги переписей населения позволяют оценить изменения в системе расселения региона. Так, в период 1939-1959 гг. в области исчез 861 сельский населенный пункт, возникло вновь 221 поселение. В дальнейшем подвижность системы расселения имела тенденцию к снижению. В 1959-1970 гг. с карты области исчезло 310 и возникло 91 поселение. В 1970-е годы в области возникло 35 новых населенных пунктов (большинство в ходе строительства БАМа) и ликвидировано 107. В результате общее число поселений уменьшилось на 70 и достигло к моменту переписи 1979 года 665. В 1980-е годы процесс сокращения числа сельских поселений продолжился, но в значительно меньших, чем в предыдущие периоды, масштабах. Исчезло 56 поселков, а появилось вновь 8. При этом на севере этот процесс шел более активно - если в целом по области число поселков уменьшилось на 53, то в двух северных зонах - на 29. Переход к рыночным преобразованиям ознаменовался кардинальными изменениями в демографической ситуации. После переписи 1989 года в социально-экономическом развитии региона можно выделить несколько периодов, существенно разли-

чающихся своей динамикой. Наиболее острые и болезненные кризисные процессы нашли свое проявление в результатах переписи 2002 года, когда рост численности населения региона в связи с массовым закрытием одних предприятий и сокращением деятельности других вызвали резкое снижение уровня жизни, массовую безработицу и отток населения региона. В 1989-2002 годах система расселения области претерпела незначительные изменения – исчезло 16 поселений различной величины, а появилось одно. На период после 2010 года пришлось процессы активизации хозяйственной деятельности, нашедшие отражение в существенном снижении оттока населения, ослаблении деградации системы расселения. Наконец, период после переписи 2010 года до настоящего времени характеризуют заметные позитивные сдвиги в экономике, среди которых особенно выделяются наращивание производства в сельском хозяйстве, реализация на территории региона целого ряда крупных инвестиционных проектов. Как следствие, уменьшились масштабы миграционной убыли при обмене с другими регионами страны, увеличился миграционный прирост при обмене с зарубежными странами, что привело к стабилизации и даже к сокращению темпов убыли населения области.

Рассмотрим складывающуюся динамику процессов в региональной системе расселения более подробно на примере различных типов населенных пунктов.

Изменения в населенных пунктах с различным административным статусом. В современных условиях, среди широкого круга факторов, определяющих трансформации в региональной системе расселения, важная роль принадлежит изменениям в административной структуре (табл. 12). Хотя административные статусы населенных пунктов, как правило, остаются неизменными, функции и полномочия, расположенных в них органов управления могут существенно изменяться, определяя во многом сервисный потенциал поселений, а вместе с тем и их привлекательность, как места постоянного проживания. Кроме того, населенные пункты, обладающие тем, или иным административным

статусом, выступают как центры обслуживания населения связанных с ними периферийных поселений.

Таблица 12

Изменения в населенных пунктах с различным административным статусом, в %

Административный статус	Число населенных пунктов			Численность населения		
	1989 к 1970	2019 к 1989	2019 к 2010	1989 к 1970	2019 к 1989	2019 к 2010
областной центр	100	100	100	157,3	110,5	105,3
город областного подчинения	100	100	100	166,9	69,9	92,2
город районного подчинения	100	100	100	123,4	54,2	92,6
райцентр, не имеющий статуса города	100	100	100	128,0	76,1	92,0
центр сельсовета	108,8	99,3	100	130,2	60,7	91,6
центр поссовета	118,2	107,7	100	113,4	73,5	89,2
периферийный нп	70,0	86,1	97,1	69,3	64,7	93,9
итого	84,0	92,5	98,5	132,6	75,4	95,4

В сложившейся в регионе административной иерархии населенных пунктов подавляющее их большинство сосредоточено на ее нижних этапах. Центры сельсоветов составляют 44,8 % населенных пунктов области, периферийные села – 49,4 %. В распределении населения иерархия выглядит иначе. Население областного центра составило 28,5 % численности населения области, городов областного подчинения – 26,6 %, еще 20,1 % проживает в населенных пунктах, являющихся центрами сельсоветов.

При стабильности числа городов и районных центров, не имеющих статуса города, происходило существенное сокращение числа периферийных сел. В период с 1970 года по 1989 год прекратило существование 148 сел с периферийным статусом, за 1989-2019 годы с карты области исчезло 48 периферийных сел, в том числе 9 исчезли в 2010-2019 годы. Для сравнения отметим, что за вполне благополучный с точки зрения роста численности населения, период с 1970 года по 1989 год, потери численности периферийных сел были более чем в 2 раза больше и составляли 30,0 % от имевшихся в 1970 году. Тем самым, кри-

зисные процессы, усиливая миграционный отток населения, способствовали росту стабильности сложившейся в регионе поселенческой структуры.

Происходящие демографические изменения свидетельствуют, что при этом устойчивость подавляющего большинства различных элементов системы расселения остается на низком уровне. Для периода 1970-1989 годов характерен рост численности населения во всех группах населенных пунктов по административному статусу, кроме периферийных сел. В период 1989-2019 годов происходила потеря численности населения во всех группах, кроме областного центра. Динамика демографических процессов позволяет вскрыть и иные болезненные точки в структуре расселения. Сравнения показывают, что, если в периферийных населенных пунктах за период с 1989 года по 2019 год потери численности населения составили 35,3 %, то в центрах сельсоветов 39,3 %, а в городах районного подчинения 45,8 %. Существенно меньшими были потери численности населения в центрах поссоветов 26,5 % и районных центрах, не имеющих статуса города – 23,9 %.

Динамика демографических процессов в населенных пунктах с различным административным статусом представляет интерес не только с точки зрения их устойчивости, но и с позиций их вклада в динамику изменений в регионе в целом. Имеющие самый высокий уровень оттока населения города районного подчинения вносят в общее число потерь численности только 5,9 %, еще 10 % составляют потери периферийных населенных пунктов, в то время как вклад городов областного подчинения составил 32,5 %. Отметим, что рост численности населения областного центра по величине не сопоставим со снижением числа жителей других населенных пунктов региона, составляя только 7,7 % от потерь численности населения в этих населенных пунктах. Происходящая деградация малых городов, на наш взгляд, является одним из наиболее важных процессов, оказывающих значительное негативное влияние на социально-экономическое развитие региона.

Естественным процессом для сельской периферии является последовательное измельчание населенных пунктов, сопровождающееся закрытием объ-

ектов социальной инфраструктуры. Тем самым, условия жизни селян во все большей мере зависят от сервисного потенциала районных центров, роль которых выполняют города районного подчинения. Их деградация приводит к ухудшению положения не только горожан, но и всего сельского населения. Оценивая роль районных центров нельзя не учитывать, что их важнейшей функцией является посредничество между сервисным сектором областного центра и потенциальными потребителями услуг всего региона. Во многих случаях возможности прямого доступа к услугам, производимым в областном центре для населения периферии, крайне ограничены и роль посредников в виде филиальной сети, системы заказов и иных форм становится определяющей.

Как свидетельствуют происходящие трансформации в региональной системе расселения, исключение из системы мер государственной поддержки инноваций, обеспечивающих модернизацию хозяйственного комплекса малых городов, приводит к наращиванию пространственно локализованных зон бедности и низкого уровня жизни.

Динамика изменений в населенных пунктах различной хозяйственной специализации. Для оценки влияния изменений в положении хозяйствующих субъектов на населенные пункты, в которых они размещаются в основу типологии положено выделение населенных пунктов, являющихся центрами развития промышленности, сельского хозяйства и железнодорожного транспорта. Учитывая специфику региона в рамках типологии, отдельно выделялись золотодобывающая и лесная промышленность, развитие которых приводило к формированию территориально обособленной системы поселений. Кроме этого, по каждому виду хозяйственной деятельности учитывался статус размещаемого производства (табл. 13).

Подавляющее большинство населенных пунктов региона (91,0 %) являются моноотраслевыми. При этом в них проживает только 40,7 % населения области. Такая ситуация складывается при определяющей роли мелких населенных пунктов, специализацию которых составляет сельское хозяйство и железнодорожный транспорт (18,6 % и 11,4 % населения, соответственно). Из

приведенных данных видно, что эта группа населенных пунктов является наименее привлекательной как место постоянного проживания. За период с 1989 года по 2019 год потери численности населения составили – в центрах лесной промышленности 63,4 %, центрах золотодобывающей промышленности 52,7 %, транспортных центрах 51,1 %.

Таблица 13

Изменения в населенных пунктах разной хозяйственной специализации, в %

Хозяйственная специализация	Число населенных пунктов			Численность населения		
	1989 к 1970	2019 к 1989	2019 к 2010	1989 к 1970	2019 к 1989	2019 к 2010
многоотраслевой нп	100,0	100,0	100,0	144,1	94,6	100,6
центр промышленности и сельского хозяйства	100,0	100,0	100,0	150,3	82,6	94,6
центр промышленности и транспорта	111,8	100,0	100,0	112,2	71,5	90,7
промышленный центр	110,0	109,1	109,1	126,2	70,2	89,0
сельскохозяйственный центр	89,2	95,4	98,2	100,6	69,4	95,3
сельскохозяйственный и транспортный центр	100,0	100,0	100,0	95,2	65,4	87,7
транспортный центр	83,8	78,4	100,0	238,4	48,9	88,4
золотодобыча	58,1	88,9	94,1	74,6	47,3	82,0
лесная промышленность	55,6	75,0	100,0	78,4	36,6	82,5
другое	38,6	88,2	100,0	66,7	201,2	105,4
Общий итог	83,9	92,6	98,7	132,6	75,5	95,6

Наряду с сокращением численности населения происходит измельчание населенных пунктов в масштабах, лишаящих перспективы улучшения условий жизни за счет развития сервисного сектора. На начало 2019 года средняя людность населенных пунктов, являющихся центрами золотодобывающей промышленности, составила 528,6 человек, сельскохозяйственных центров - 338,25 человек, центров лесной промышленности - 276,4 человек.

Динамика изменений в системе аграрных СНП. Заселение Приамурья носило главным образом аграрный характер, определяя доминирующее положение сельских населенных пунктов в региональной системе расселения. В ходе процесса урбанизации доля сельского населения в регионе последовательно сокращалась, снизившись с 40,4 % в 1959 году до 32,0 % в 1989 году. При этом,

что важно подчеркнуть, на протяжении этого периода численность сельских жителей в абсолютном выражении росла высокими темпами. Увеличение составило 46,8 тыс. человек, или 16,2 % от уровня, имевшегося в 1959 году. Этой позитивной тенденции способствовали как естественный прирост, так и положительное сальдо межрегиональной миграции, обеспечивающееся во многом использованием организованных форм переселения.

С началом рыночных преобразований в системе сельского расселения произошли значительные негативные преобразования, явившиеся последствием свертывания в регионе сельскохозяйственного производства, прекращением деятельности большинства сельскохозяйственных предприятий (табл. 14). Сокращение посевных площадей, отказ сельскохозяйственных организаций от производства плодовоовощной продукции, развития животноводства, привели к масштабному сокращению занятости, распространению в сельской местности безработицы. Поскольку в подавляющем большинстве населенных пунктов, имеющих сельскохозяйственную специализацию другие виды хозяйственной деятельности, не развивались, возможности поддержания доходов семей сводились к занятости в личных подсобных хозяйствах (ЛПХ), приводя к распространению бедности.

Таблица 14

Изменения в населенных пунктах сельскохозяйственной специализации, в %

Сельскохозяйственная специализация	Число населенных пунктов			Численность населения		
	1989 к 1970	2019 к 1989	2019 к 2010	1989 к 1970	2019 к 1989	2019 к 2010
сельскохозяйственный центр	89,2	95,4	98,2	100,6	69,4	95,3
центр промышленности и сельского хозяйства	100,0	100,0	100,0	150,3	82,6	94,6
сельскохозяйственный и транспортный центр	100,0	100,0	100,0	95,2	65,4	87,7
итого				105,4	71,2	95,0

Одним из выражений складывавшейся динамики стало, в частности, изменение средних размеров сельских населенных пунктов региона, составлявших по итогам переписи 2002 года 512 человек, а в 2010 году – 473 человека.

Важным негативным следствием этого процесса является увеличение числа сельских жителей, проживающих в наиболее мелких населенных пунктах, где условия жизни, уже в силу малой величины, являются наихудшими. Так, число тех, кто проживает в селах с численностью населения до 50 человек, выросло с 504 в 1989 году до 1816 на начало 2019 года, в селах с численностью населения от 51 до 100 человек - с 3041 человека до 4464 человек соответственно.

Для анализа влияния факта размещения, нами была сформирована типология сельских населенных пунктов, в которой были выделены населенные пункты, где, на 2018 год, были зарегистрированы: сельскохозяйственные предприятия и другие сельскохозяйственные товаропроизводители (СХП и ИП); только индивидуальные предприниматели и (или) крестьянские (фермерские) хозяйства (ИП, КФХ); населенные пункты, где размещавшиеся ранее подразделения сельскохозяйственных предприятий (колхозов/совхозов), прекратили свое существование, и сельскохозяйственное производство ведется населением только в рамках личных подсобных хозяйств (ЛПХ). Как показало сравнение, в тех населенных пунктах, где размещались сельскохозяйственные предприятия, потери численности населения за период 1989-2019 годов составили 11,3 %, где сельскохозяйственное производство ведут КФХ и ИП – 33,0 %, а там, где сохранились только ЛПХ - 61,1 %.

Столь кардинальные различия позволяют говорить о решающей роли занятости в устойчивости сельских населенных пунктов. Среди перспективных направлений государственной политики поддержки сельского населения могут быть названа активизация поддержки мелких форм хозяйствования, включая совершенствование и распространение действия различных форм кооперации.

Динамика изменений в поселениях транспортной специализации.

Роль железнодорожного транспорта весьма существенна в формировании системы расселения. Отделения железных дорог в пределах Амурской области включает в себя 148 станций и разъездов. Ощутимый для региона новый импульс процесса освоения был связан со строительством БАМа, вызвавшим создание новых поселений на севере региона, выполняющих роль железнодорож-

ных станций. Этому процессу обязано создание новых городов и поселков в регионе – г. Тында и пгт. Февральск. Доминирующую роль железнодорожный транспорт играет и в экономике двух наиболее крупных городов региона – Белогорска и Свободного. Создаваемые для обслуживания железной дороги поселения в своей значительной части послужили основой для развития других видов хозяйственной деятельности, служа основой опорного каркаса расселения.

При всей позитивной роли развития железнодорожного транспорта на ход освоения региона, повышение устойчивости формирующейся региональной системы расселения, нельзя не видеть, что на локальном уровне в значительном числе случаев складывается иная тенденция (табл. 15).

Таблица 15

Изменения в населенных пунктах транспортной специализации, в %

Транспортная специализация	Число населенных пунктов		Численность населения	
	1989 к 1970	2019 к 1989	1989 к 1970	2019 к 1989
ж/д. станция	117,2	88,2	155,4	78,6
ж/д. разъезд	60,0	66,7	40,4	32,8
другое (блок-пост, бригада, казарма и т.п.)	27,8	50,0	14,2	22,3
Итого	88,7	83,9	154,8	78,6

Происходящая модернизация железнодорожного транспорта, совершенствование транспортно-логистических систем, обеспечивающее развитие высокоскоростного и скоростного движения, вызывают потребность оптимизации транспортной инфраструктуры. Одним из следствий модернизации на региональном уровне является внедрение технологий, обеспечивающих сокращение потребности в кадрах и уменьшения числа железнодорожных станций и разъездов, что приводит к уменьшению числа поселений, потере населенными пунктами градо- и поселкообразующей базы и сокращению численности населения. В связи с повышением оснащенности участков, наиболее значительное сокращение коснулось подразделений, расположенных в малых населенных пунктах.

При оценке сокращения численности населения в населенных пунктах железнодорожной специализации следует учитывать, что их значительная часть

представляет собой удаленные станции, расположенные в безлюдных местах, что резко снижает их привлекательность как мест постоянного жительства. Наименьшей устойчивостью обладают станции и разъезды горно-таежной малозаселенной части области (Магдагачинский, Сковородинский и Шимановский районы) с численностью населения 11-45 человек).

Динамика изменений в поселениях золотодобывающей специализации.

Северные районы области, несмотря на формирование развитых расселенческих центров, во многом сохраняют черты первичных освоенческих форм. В сложившейся системе поселений доминирующую роль играют корпоративно-ячеичные структуры, ориентированные на организационно-технологическую схему добычи природных ресурсов и лесозаготовок. Складывающиеся во всех регионах центрo-периферийные различия дополняются преобладанием сырьевого сектора экономики, привнося в развитие этих районов особенности, характерные для сырьевых территориальных образований.

Развитие системы расселения в северных районах области связано главным образом с развертыванием золотодобывающих предприятий, не предусматривающими оседания населения и заселение территории. Исключение составляют немногие, выполняющие роль либо районных центров, либо относительно крупных транспортных узлов. Наиболее крупные населенные пункты (от 1 до 5 тыс. человек) служат базовыми для приисков, а для организации работ на мелких отдаленных месторождениях развертываются более мелкие поселения, существование которых ограничивается исчерпанием сырьевой базы (от 200 до 1000 человек). Таким образом, складывается устойчивая производственная система с развитой периферией, представленной относительно самостоятельными производственными подразделениями, организационно и технологически связанными с базовыми центрами, выполняющими функцию опорного производственного и обслуживающего тыла.

В последние годы в золотодобыче произошли существенные изменения. С одной стороны, круг предприятий, осуществляющих золотодобычу, существенно расширился. По информации Росприроднадзора по Амурской области, на

территории Амурской области в 1989 году осуществляло деятельность порядка 250 предприятий золотодобычи, выдано около 700 лицензий. В то же время доминирующее положение в отрасли переходит добыче рудного золота, осуществляемой крупными предприятиями. Три рудника группы компаний «Петропавловска»: «Покровский», «Маломырский» и «Албынский», обеспечивают 60 % производства драгметалла в регионе. В настоящее время, в силу сезонного характера работ все более широкое распространение получает развертывание золотодобычи вахтовым методом без создания населенных пунктов. Как следствие, более половины населенных пунктов, созданных для работы на участках, прекратили свое существование, а новые уже не создаются. В свою очередь, развитие материально-технической базы производства существенно снизило трудоемкость работ, стимулируя сокращение кадров, что находит отражение в уменьшении численности населения в населенных пунктах золотодобывающей специализации.

Проведенный анализ трансформаций в региональной системе расселения свидетельствует, что на протяжении всего рассматриваемого периода доминирующей тенденцией является развитие урбанизации, сопровождающееся постепенно замедляющимся сокращением числа населенных пунктов. Нарастание числа мелких населенных пунктов и их доли в системе расселения, приводят к увеличению числа жителей региона, проживающих в самых мелких населенных пунктах, с предельно низким уровнем условий жизни, имеющих устойчивую тенденцию к превращению в зоны бедствия. Важнейшую роль в деградации системы расселения играют малые города и села, являющиеся районными центрами, снижение сервисного потенциала которых существенно ограничивают их возможности выполнять функции центров обслуживания сельского населения.

Проведенный анализ дает основания утверждать, что уменьшение численности населения, существенные изменения в поселенческой структуре имеют экономическую природу и связаны как с негативными, так и позитивными процессами в хозяйственной деятельности, определяющими сокращение по-

требности в рабочей силе. В этих условиях снижению остроты проблем может способствовать противодействие деструктивным процессам за счет дополнения проводимой политики мерами государственной поддержки депрессивных территорий, стимулирования активизации хозяйственной деятельности.

Поддержка малых поселений предполагает формирование собственной экономической базы их существования, обеспечивающей круглогодичную занятость населения. При ее отсутствии такие населённые пункты с большой вероятностью будут исчезать. В условиях Севера альтернатива консервации и прекращения существования мелких населенных пунктов созданных при добывающих предприятиях отсутствует.

Значительные возможности улучшения условий жизни сельского населения связаны с развитием сервисного сектора районных центров, чему может способствовать специальная льготная политика.

Сложившийся к настоящему времени опыт свидетельствует, что совершенствование региональной пространственной политики предполагает включение в число наиболее важных вопросов проведение оптимизации системы сельского расселения, предполагающей определение населенных пунктов подлежащих сселению.

6.3 Роль ТОСЭР в пространственном развитии Амурской области

Целью новой модели опережающего развития Дальнего Востока является ускоренный рост экономики, повышение качества жизни населения и его закрепление на территории макрорегиона. Для ее достижения предусмотрен ряд инструментов, среди которых следует назвать создание и развитие территорий, опережающих социально-экономического развития (ТОСЭР), целью функционирования которых является «формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечение ускоренного социально-экономического развития и создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения» [128].

Стоит сказать, что ряд исследователей, в том числе и авторы данного раздела, высказывают сомнения о достаточности использования института ТОСЭР для достижения целей развития Дальнего Востока. Так, академик РАН П.А. Минакир пишет: «если ТОРЫ – инструмент для развития территории, то главная проблема – распространение эффектов на окружающие ТОРЫ территории, которые могут достигать состояния эндогенного развития за счет запуска агломерационных эффектов. Но это произойдет только в том случае, если эффекты межрегиональной и межотраслевой кооперации окажутся сильнее эффектов специализации и конкуренции. Предполагаемые же территории использования ТОРов (Дальний Восток и Восточная Сибирь) представляют собой как раз противоположный случай» [65, С. 8].

Авторы научного доклада «Институты развития как инструмент региональной политики» характеризуя целесообразность ТОСЭР отмечают: «... укрепляясь в доминировании «точечной» стратегии развития территорий и, соответственно, всей экономики страны в целом, Россия направляется по пути разрыва экономического, предпринимательского и инвестиционного пространства страны, а также и естественной для рыночной экономики единой конкурентной среды. Население регионов делится на людей «первого сорта», которые получают работу в ТОСЭР-ах или иных подобных «зонах» (более-менее достаточные доходы, определенные жизненные перспективы) и на людей «второго сорта», которые остаются за пределами ТОСЭР (низкие доходы, никаких жизненных перспектив)» [68].

Выражая собственную точку зрения, хотелось бы сказать, что функционирование ТОСЭР, где для резидентов предусмотрена система специальных преференций, ставит «все остальные хозяйствующие субъекты региона в неравное положение, когда последние могут рассчитывать исключительно на собственные силы и средства. Их экономическая слабость, сочетающаяся с инфраструктурной отсталостью муниципальных образований, по-прежнему оставляет подавляющую часть территориальных образований региона лишенными внутреннего потенциала трансформаций. При этом

влияние ТОСЭР на реальный сектор экономики мы можем рассматривать как отрицательное, поскольку в первую очередь они оттягивают трудовые ресурсы из тех отраслей, в которых уже существует дефицит. Безусловно, это не может служить основанием для отказа от стратегии создания точек роста, а лишь свидетельствует о ее явной недостаточности для реализации ставящихся задач по развитию Дальнего Востока» [51, С. 135-136].

Не ставя в исследовании задачу оценки эффектов действующих ТОСЭР на окружающие их территории, мы остановимся на проблеме усиления асимметричности внутрирегионального пространства субъекта ДВФО, на территории которого расположены действующие ТОСЭР.

Методика оценки асимметричности регионального развития представлена на *рис. 25* [128].

Важным моментом при проведении оценки асимметричности регионального развития является выбор индикаторов, характеризующих отдельные аспекты социально-экономического развития муниципальных образований. Обзор имеющихся работ показал, что авторами используется различный набор социально-экономических показателей, при этом доминирующим подходом является выведение на их основе интегрального (агрегированного) индикатора. «Одной из очевидных, на наш взгляд, слабостей данного подхода являются крайне ограниченные возможности интерпретации полученных результатов, зачастую сводимых к констатации качественной оценки групп муниципальных образований по уровню устойчивого развития. Такая общая оценка обладает низкой эвристической ценностью в силу того, что ставящийся «диагноз» неизбежно объединяет в одну группу муниципальные образования, имеющие абсолютно разные «болезни», формируемые под влиянием различных факторов. Нельзя не отметить и существенные методологические затруднения, вытекающие из стремления учесть широкий спектр статистических показателей, фиксируемых на муниципальном уровне. Использование значительной их части в формализованном виде либо не имеет однозначной оценки, либо затруднено крайней малочисленностью населения, приводящей к значительным изменени-

ям показателей в малых временных диапазонах, увеличивающих статистическую погрешность и искажающих происходящие процессы» [32].

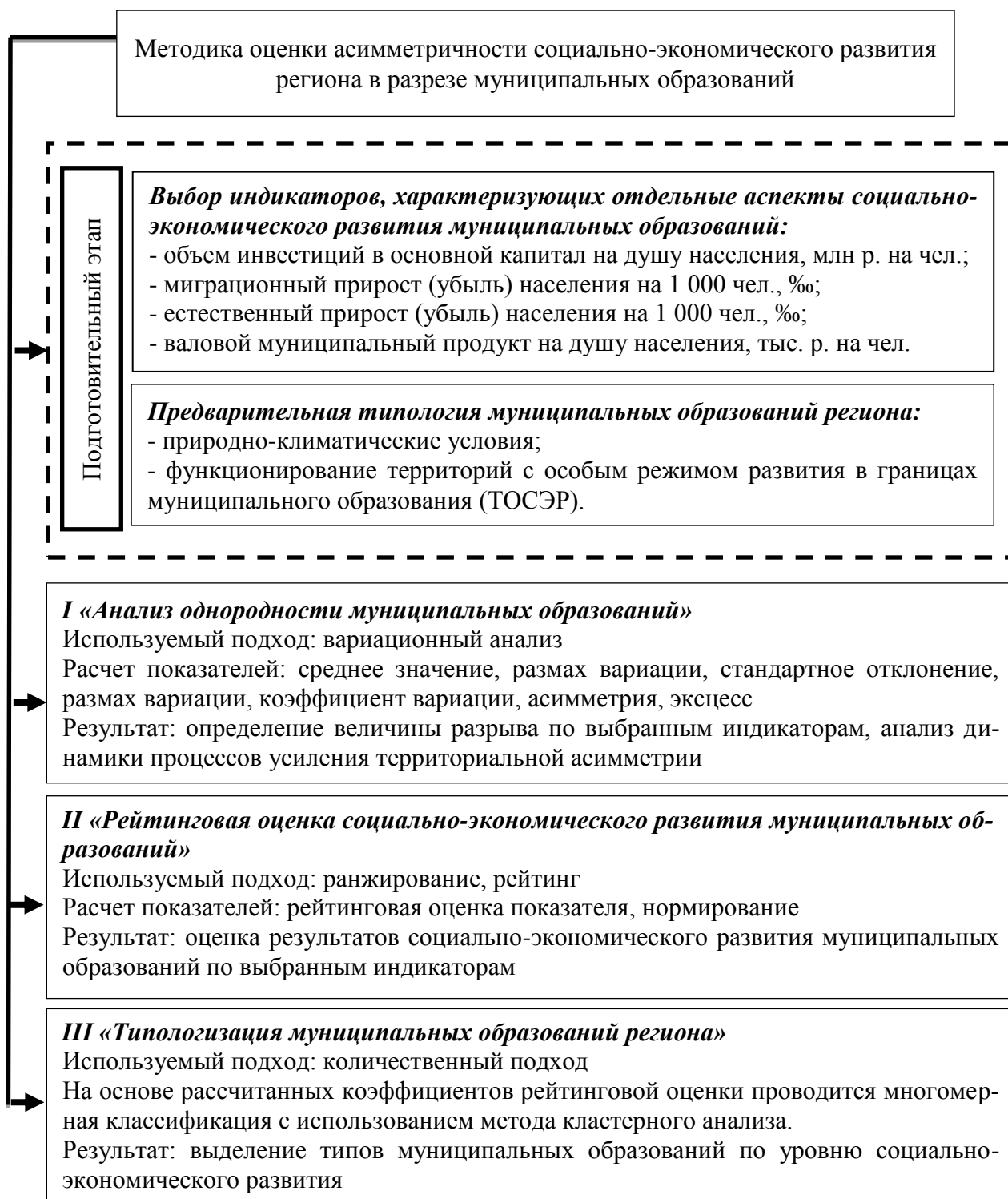


Рис. 25. Методика оценки асимметричности регионального развития

В связи с этим нам представляется целесообразным построение системы индикаторов, каждый из которых отражает отдельные аспекты социально-экономического развития муниципальных образований (табл. 16).

Таблица 16

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований

Индикатор	Характеристика
Объем инвестиций в основной капитал на душу населения, млн. руб.	Характеризует средне- и долгосрочные тренды развития муниципальных образований
Миграционный прирост (убыль) населения на 1 000 чел., ‰	Характеризует привлекательность муниципальных образований как места жительства
Естественный прирост (убыль) населения на 1 000 чел., ‰;	Характеризует сложившийся уровень жизни населения муниципальных образований
Валовой муниципальный продукт на душу населения, тыс. руб.	Характеризует экономический потенциал и конкурентоспособность муниципальных образований

Следует отметить, что Росстатом значение показателя «валовой муниципальный продукт» не рассчитывается. В данной работе при расчете показателя «валовой муниципальный продукт на душу населения» была использована методика центра ООН по населенным пунктам [21]. Расчет ВМП выполнен методом А, где используются данные о численности занятых и уровень средней заработной платы по отраслям. Используемая методика основана на подходе сверху-вниз¹⁸.

Муниципальные образования региона значительно неоднородны по природно-климатическим условиям, экономико-географическому положению, ресурсному потенциалу, хозяйственной и инфраструктурной освоенности, что

$$^{18} GVA_M = \sum_{\text{по всем } i} GVA_{R_i} \frac{NE_{M_i}}{NE_{R_i}} \frac{AW_{M_i}}{AW_{R_i}},$$

где GVA_M – валовой муниципальный продукт; GVA_{R_i} – валовая добавленная стоимость по виду экономической деятельности i ; NE_{M_i} , NE_{R_i} – среднесписочная численность работников организаций в муниципальном образовании и регионе по виду экономической деятельности i ; AW_{M_i} , AW_{R_i} – среднемесячная заработная плата работников организации в муниципальном образовании и регионе по виду экономической деятельности i .

определяет неравномерность их развития и требует, по нашему мнению, их предварительной типологизации. В качестве гипотезы исследования определено, что значительное влияние на социально-экономическое развитие муниципальных образований оказывают такие факторы как особенности условий жизнедеятельности, определяемые расположением в природно-климатических зонах и функционирование территорий с особым режимом развития (ТОСЭР) в границах муниципального образования.

На первом этапе «Анализ однородности муниципальных образований» на основе использования метода статистического анализа рассчитаны показатели вариации и средние значения показателей.

1. Для определения типичного значения выбранных показателей рассчитаем среднее значение по формуле средней арифметической (7) [30, С. 97]:

$$\bar{x} = \frac{\sum x_i}{N}, \quad (7)$$

где \bar{x} – среднее значение; x_i – значение показателя по i -му району; N – количество анализируемых территориальных единиц.

2. Определим амплитуду колебаний значений рассчитав размах вариации по формуле (8) [30, С. 117]:

$$R = x_{\max} - x_{\min}, \quad (8)$$

где R – размах вариации; x_{\max} – максимальное значение показателя; x_{\min} – минимальное значение показателя.

3. Рассчитаем стандартное отклонение показателя, характеризующее отклонение значений признака от среднего значения, по формуле (9) [30, С. 118]. При этом, чем выше данная величина, тем выше степень асимметрии.

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{N}}, \quad (9)$$

где σ – среднее квадратическое отклонение; \bar{x} – среднее значение; x_i – значение показателя по i -му району.

3. Для расчета коэффициента вариации¹⁹, характеризующего степень отклонения значений признака от средней величины в процентах, используем формулу (10) [30, С. 119]:

$$V = \frac{\sigma}{\bar{x}} 100\%, \quad (10)$$

где V – коэффициент вариации.

4. Коэффициенты асимметрии²⁰ и эксцесса – являются мерами расхождения фактических данных и нормального распределения и рассчитываются по формулам (11) и (12) [30, С. 120]:

$$A_s = \frac{\sum (x_i - \bar{x})^3}{N\sigma^3}, \quad (11)$$

где A_s – коэффициент асимметрии;

$$E_x = \frac{\sum (x_i - \bar{x})^4}{N\sigma^4} - 3, \quad (12)$$

где E_x – коэффициент эксцесса.

Результатом первого этапа предложенной методики является определение величины разрыва по выбранным индикаторам, анализ динамики процессов усиления территориальной асимметрии.

¹⁹ Если $V \leq 33\%$, то вариация значений признака считается несущественной, а данные однородными. Если $33 < V \leq 66\%$, то степень вариации считается средней, данные можно использовать в исследованиях, но необходимо учитывать возникающую погрешность вычислений. Если $V > 66\%$, то вариация значений признака велика и такие данные в расчетах не используются.

²⁰ На направление асимметрии указывает знак коэффициента: если $A_s < 0$, то имеет место левосторонняя (отрицательная) асимметрия; если $A_s > 0$, то имеет место правосторонняя (положительная) асимметрия. При этом если $|A_s| < 0,5$, то асимметрия считается несущественной.

На втором этапе проведена рейтинговая оценка социально-экономического развития муниципальных образований. В качестве метода рейтинговой оценки территорий в работе предлагается использовать метод нормирования показателей. Нормирование показателей выполнено по формулам (13) и (14):

$$R_i = \frac{x_i - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}, \quad (13)$$

$$R_i = \frac{x_i - x_{\max}}{x_{\min} - x_{\max}}, \quad (14)$$

где R_i – рейтинговая оценка муниципального образования по выбранному показателю, x_i – фактическое значение показателя муниципального образования; x_{\max} , x_{\min} – максимальное и минимальное значение по выборке. Формула (13) используется для показателей-стимуляторов, формула (14) – для показателей дестимуляторов. Чем ближе значение R_i к единице, тем выше уровень социально-экономического развития муниципального образования по выбранному показателю.

На третьем этапе на основе иерархического метода кластерного анализа и рассчитанных коэффициентов (R_i) выполнено позиционирование муниципальных образований региона по уровню социально-экономического развития²¹. Процедура кластеризации выполнена с помощью пакета прикладных программ STATISTICA 13.0. Для анализа изменения состава кластеров процедура проведена по данным за период 2007–2018 гг.

Информационной основой для оценки ситуации, складывающейся в регионе, служат данные официальной государственной статистики, включенные в Унифицированную систему показателей социально-экономического положения муниципальных образований. К началу 2019 года в состав Амурской области

²¹ В качестве метода кластерного анализа в работе использован метод Варда, наряду с которым применяют меру расстояния – квадрат евклидова расстояния.

входит 286 муниципальных образований. С учетом имеющейся муниципальной статистики, в качестве объекта исследования выбраны муниципальные районы и городские округа Амурской области.

Прежде чем приступить к анализу асимметричности внутрирегионального пространства региона в разрезе муниципальных образований, необходимо кратко охарактеризовать Амурскую область в целом.

«Амурская область располагается на юге Дальнего Востока, что определяет значительное разнообразие природно-климатических условий и ресурсного потенциала в направлении «север – юг». Около 80 % территории занимает Север Амурской области. Суровые природно-климатические условия определяют значительные инфраструктурные ограничения для дальнейшего развития минерально-сырьевой и лесосырьевой базы. Юг области является более промышленно и инфраструктурно развитым, здесь расположен административный центр области – город Благовещенск, являющийся научным, образовательным, культурным центром. В области выделяются южная²², центральная²³, северная²⁴ и горно-таежная²⁵ зоны, границы которых совпадают с природными зонами специфических агроклиматических условий. Различия природно-климатических условий в выделенных зонах во многом определили дифференциацию муниципальных образований по уровню хозяйственной освоенности и заселенности территории. Для муниципальных образований, расположенных в южной зоне, занимающей 8,4 % площади региона и сосредотачивающей более 50 % населения области, плотность населения составляет 13,8 чел. на 1 км². Для муниципальных образований северной зоны, занимающей 60,1 % площади региона, на территории которой проживает 12,7 % населения, плотность населения составляет 0,5 чел. на 1 км². Благоприятные природно-климатические условия южной и центральной зон предопределили развитие промышленного и сельскохозяйст-

²² Южная зона: Архаринский МР, Белогорский МР, Благовещенский МР, Ивановский МР, Константиновский МР, Михайловский МР, Тамбовский МР, ГО Благовещенск, ГО Белогорск.

²³ Центральная зона: Бурейский МР, Завитинский МР, Октябрьский МР, Ромненский МР, Серышевский МР, Свободненский МР, ГО Прогресс, ГО Райчихинск, ГО Свободный, ЗАТО Циалковский.

²⁴ Северная зона: Зейский МР, Мазановский МР, Шимановский МР, ГО Зeya, ГО Шимановск.

²⁵ Горно-таежная зона: Магдагачинский МР, Селемджинский МР, Сковородинский МР, Тындинский МР, ГО Тында.

венного производства. Северная и горно-таежная зона отличаются суровыми условиями для проживания и ведения сельского хозяйства и значительными запасами природных ресурсов. Основу экономики данных зон составляет золотодобыча и лесозаготовка. Специализация сельскохозяйственного производства – животноводство и производство кормового зерна. Следует отметить, что значительную роль в экономике этих зон играет железнодорожный транспорт [51, С. 87-88]».

В рамках данной работы все муниципальные образования региона были типологизированы с учетом предложенных качественных признаков. Итоговая типология представлена в табл. 17 [54].

Таблица 17

Типология муниципальных образований Амурской области

Тип	Наименование МО	Характеристика
I	ГО Благовещенск	Включает г. Благовещенск (областной центр), сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. В г. Благовещенск расположен действующий пограничный переход, исключен из пограничной зоны.
II	ГО Белогорск, ГО Свободный, МР Свободненский, МР Сково-родинский, МР Благовещен-ский, МР Ивановский, МР Там-бовский	Муниципальные образования, на территории ко-торых функционируют ТОСЭР: ТОСЭР «Бело-горск», ТОСЭР «Приамурская», ТОСЭР «Сво-бодный»
III	МР Архаринский, МР Белогор-ский, МР Константиновский, МР Михайловский,	Благоприятные для проживания муниципальные образования сельскохозяйственной специализа-ции.
IV	МР Бурейский, МР Завитин-ский, МР Октябрьский, МР Ромненский, МР Серышевский, ГО Райчихинск, ГО Прогресс	Удовлетворительные для проживания муници-пальные образования аграрно-промышленной специализации.
V	МР Мазановский, МР Магдага-чинский, МР Шимановский, ГО Шимановск, МР Зейский, МР Тындинский, МР Селемджин-ский, ГО Тында, ГО Зeya	Неблагоприятные для проживания муниципаль-ные образования промышленной специализации.

Значительное влияние на развитие территорий муниципальных образова-ний оказывает реализуемая в регионе инвестиционная политика. На сегодняш-

ний день перечень приоритетных инвестиционных проектов Амурской области²⁶ включает в себя 28 проектов, в их числе, реализуемые в настоящее время проекты строительства космодрома «Восточный», Амурского газоперерабатывающего завода, завода по глубокой переработке сои. В «добывающем секторе» наиболее значительными являются объекты «Покровский рудник», «Березитовый рудник», создание горно-обогатительного комбината на базе месторождения Куранах, освоение Маломырского и Албынского золоторудных месторождений.

По итогам 2018 года Амурская область вошла в пятерку регионов Российской Федерации с наибольшей инвестиционной активностью. Динамика инвестиций в основной капитал за период 2000-2018 гг. представлена на *рис. 26*.

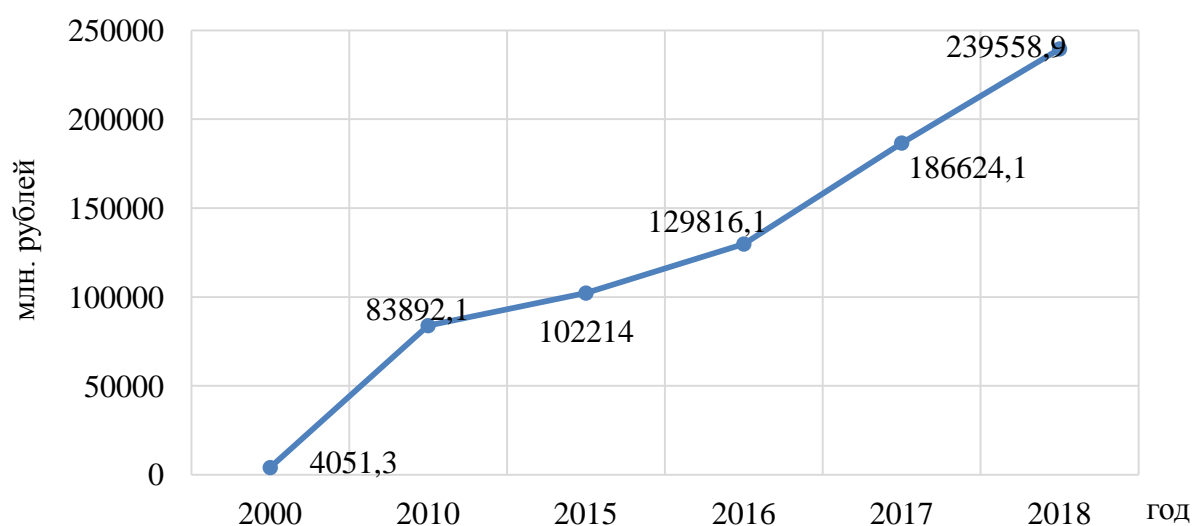


Рис. 26. Динамика инвестиций в основной капитал за период 2000-2018 гг.

Однако следует отметить, что увеличение инвестиционной активности отмечается далеко не во всех муниципальных образованиях региона. В табл. 18 представлены рассчитанные показатели вариации по индикатору «объем инвестиций в основной капитал на душу населения» в разрезе муниципальных образований за период 2007-2018 гг.

²⁶ Об утверждении Перечня приоритетных инвестиционных проектов Амурской области (с изменениями на 16 января 2020 года): распоряжение Правительства Амурской области от 8 августа 2011 г. № 90-р.

Анализ данных свидетельствует о значительной асимметрии муниципальных образований по показателю «объем инвестиций в основной капитал на душу населения».

Таблица 18

Рассчитанные показатели вариации по индикатору «объем инвестиций в основной капитал на душу населения»

Год	Среднее значение	Размах	Стандартное отклонение	Коэффициент вариации	Асимметрия	Эксцесс
2007	19,66	229,07	47,55	241,83	3,76	15,01
2008	25,88	201,08	50,11	193,64	2,65	6,48
2009	31,66	257,49	61,66	194,76	2,64	6,70
2010	32,13	227,01	50,66	157,69	2,63	7,87
2011	40,08	167,74	52,72	131,51	1,64	1,42
2012	49,09	356,73	82,56	168,19	2,69	7,54
2013	44,74	255,56	59,56	133,14	2,22	5,37
2014	60,14	429,88	93,09	154,80	2,76	9,00
2015	71,84	627,66	126,66	176,31	3,45	14,10
2016	159,86	1447,28	293,06	183,33	3,43	14,09
2017	687,31	10050,90	1988,87	289,37	4,26	19,57
2018	490,90	7148,20	1382,82	281,69	4,50	21,61

За весь период исследования значения коэффициента вариации значительно превышают пороговые 33 %, за пределами которых совокупность считается неоднородной. Отмечается ежегодное увеличение разрыва между максимальными и минимальными значениями показателя, достигая в 2018 году 2327 раз. Среди муниципальных образований с показателями выше среднего следует выделить Бурейский МР (2007-2016 гг.), Благовещенский МР (2017-2018 гг.), Свободненский МР (2016-2018 гг.), Благовещенск ГО (2007-2015 гг.), Свободный ГО (2010-2018 гг.), Магдагачинский МР, Сковородинский МР и Тындинский МР (весь период исследования).

Значение коэффициента асимметрии имеет положительное значение, что свидетельствует о правосторонней асимметрии. Абсолютное значение показателя превышает 1, что говорит о сильной скошенности распределения (рис. 27).

Значение коэффициента эксцесса указывает на то, что распределение является островершинным (положительное значение коэффициента). Абсолютное значение выше 1, что говорит о значительной крутизне.

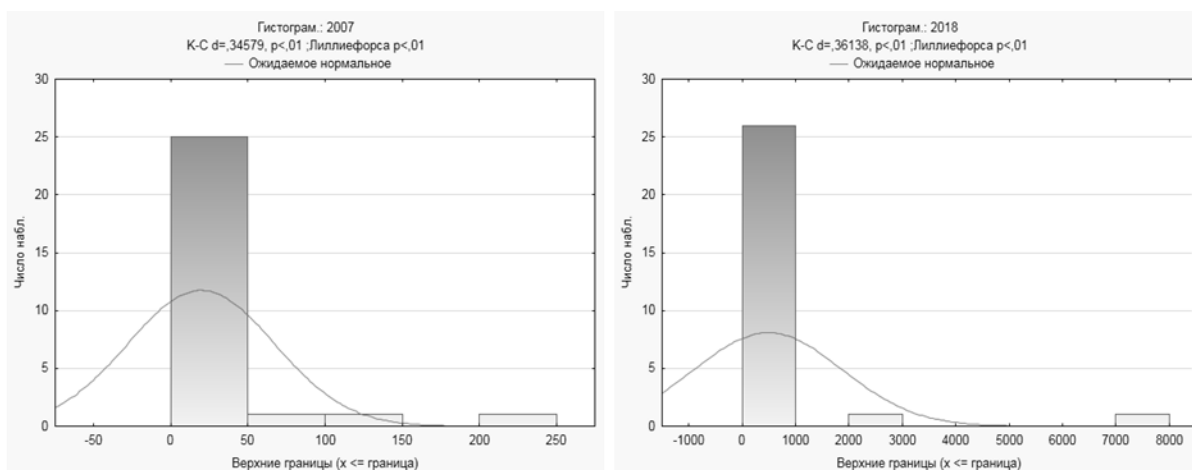


Рис. 27. Гистограммы распределения муниципальных образований по показателю «объем инвестиций в основной капитал на душу населения» в 2007 и 2018 гг.

Реализация инвестиционных проектов оказывает значительное влияние на миграционную ситуацию и демографические процессы в муниципальных образованиях. В табл. 19 представлены рассчитанные показатели вариации по индикатору «миграционный прирост (отток) населения на 1000 человек» в разрезе муниципальных образований за период 2007-2018 гг.

Таблица 19

Рассчитанные показатели вариации по индикатору «миграционный прирост (отток) населения на 1000 человек»

Год	Среднее значение	Размах	Стандартное отклонение	Коэффициент вариации	Асимметрия	Экссесс
2007	-3,58	28,20	7,73	-216,22	0,12	0,69
2008	-4,23	29,90	6,57	-155,27	1,08	2,55
2009	-3,13	25,90	5,29	-169,27	0,90	1,77
2010	-6,31	38,60	7,99	-126,52	0,65	1,34
2011	-11,67	56,80	13,47	-115,42	0,76	0,59
2012	-9,99	66,70	12,11	-121,16	1,32	4,50
2013	-13,35	71,80	13,40	-100,31	2,13	6,98
2014	-9,49	97,60	18,19	-191,70	2,94	11,64
2015	-5,99	69,60	12,97	-216,67	3,46	15,33
2016	-6,43	76,60	12,75	-198,39	3,37	15,78
2017	-5,34	54,90	9,65	-180,54	2,01	8,54
2018	-9,40	60,00	11,45	-121,73	1,91	6,82

Анализ данных свидетельствует о значительной асимметрии муниципальных образований по показателю «миграционный прирост (отток) населения на 1000 человек». За весь период исследования значения коэффициента вариации значительно превышают пороговые 33 %, за пределами которых совокупность считается неоднородной. Отмечается ежегодное увеличение разрыва между максимальными и минимальными значениями показателя. Среди всех муниципальных образований прирост населения отмечается только в двух – Благовещенском МР и ГО Благовещенск. Значительный отток населения отмечается в муниципальных образованиях V и VI типов, относящихся к северной и горно-таежной зонам.

Значение коэффициента асимметрии имеет положительное значение, что свидетельствует о правосторонней асимметрии. Абсолютное значение показателя начиная с 2012 года превышает 1, что говорит о сильной скошенности распределения (рис. 28).

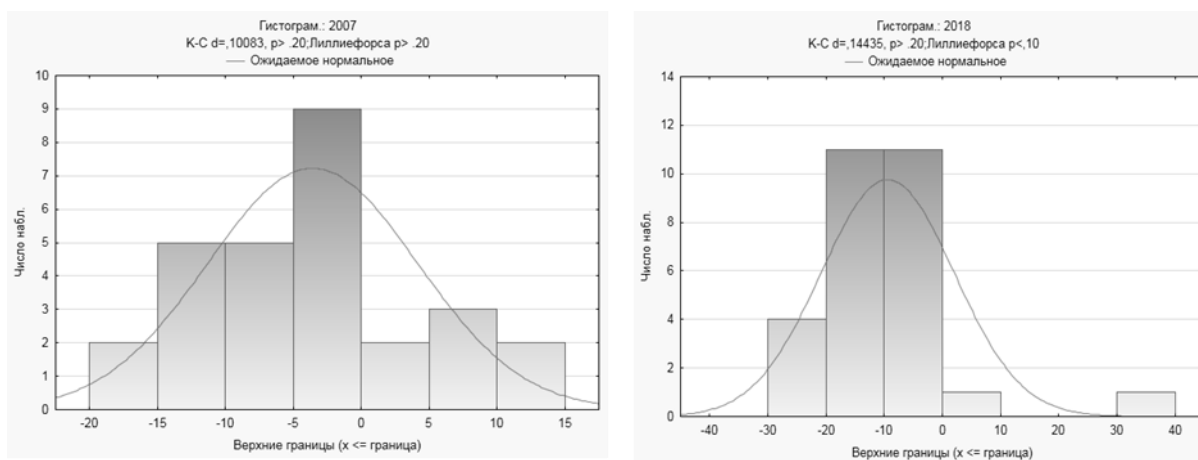


Рис. 28. Гистограммы распределения муниципальных образований по показателю «миграционный прирост (отток) населения на 1000 человек» в 2007 и 2018 гг.

Значение коэффициента эксцесса указывает на то, что распределение является островершинным (положительное значение коэффициента). Абсолютное значение выше 1, что говорит о значительной крутизне.

В табл. 20 представлены рассчитанные показатели вариации по индикатору «естественный прирост (убыль) населения на 1000 человек» в разрезе муниципальных образований за период 2007-2018 гг.

Таблица 20

Рассчитанные показатели вариации по индикатору «естественный прирост (убыль) населения на 1000 человек»

Год	Среднее значение	Размах	Стандартное отклонение	Коэффициент вариации	Асимметрия	Эксцесс
2007	-2,55	10,60	3,00	-117,70	0,14	-0,93
2008	-3,08	14,00	3,57	-115,71	-0,38	-0,32
2009	-2,08	7,80	2,46	-118,13	0,36	-1,13
2010	-2,54	11,10	2,96	-116,31	0,09	-0,90
2011	-2,01	17,90	3,25	-161,40	-0,66	2,97
2012	-1,29	11,30	2,77	-214,37	-0,09	-0,39
2013	-0,68	11,50	3,05	-446,83	-0,28	-0,80
2014	-0,87	10,30	3,00	-344,26	-0,04	-0,93
2015	-2,38	13,00	3,02	-127,30	-0,12	0,20
2016	-2,81	11,50	3,13	-111,59	-0,25	-0,68
2017	-3,46	18,20	4,04	-116,84	-1,07	1,97
2018	-4,19	12,70	3,24	-77,34	-0,38	-0,46

Анализ данных свидетельствует о значительной асимметрии муниципальных образований по показателю «естественный прирост (убыль) населения на 1000 человек». За весь период исследования значения коэффициента вариации значительно превышают пороговые 33 %, за пределами которых совокупность считается неоднородной. Отмечается ежегодное увеличение разрыва между максимальными и минимальными значениями показателя. Среди всех муниципальных образований естественный прирост населения отмечается только в трех – Благовещенском МР, ГО Благовещенск и ГО Тынды.

Значение коэффициента асимметрии за исследуемый период имело отрицательное значение (за исключением 2007 г. и 2009-2010 гг.), что свидетельствует о левосторонней асимметрии. Абсолютное значение показателя за рассматриваемый период не превышало 1, что свидетельствует об умеренной асимметрии (рис. 29).

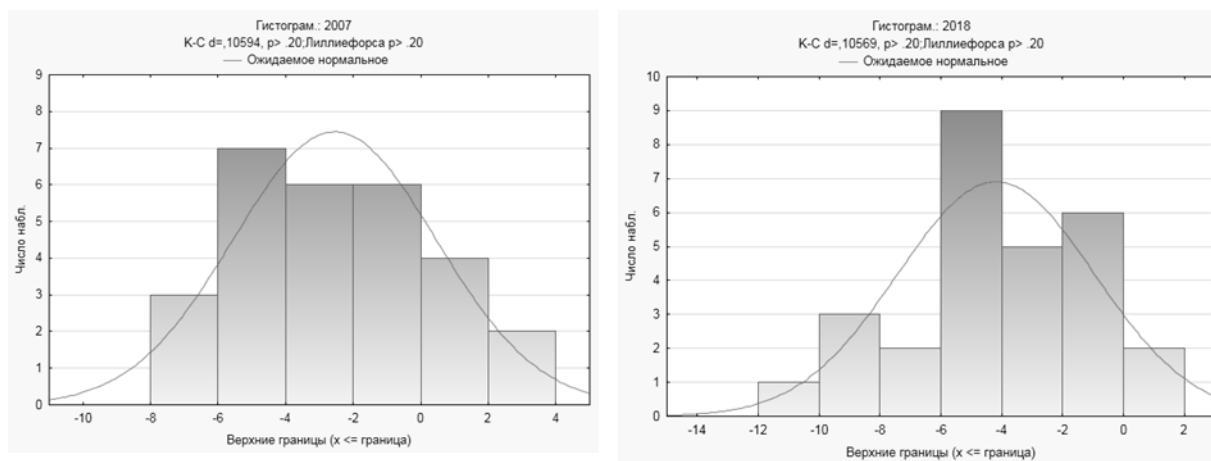


Рис. 29. Гистограммы распределения муниципальных образований по показателю «естественный прирост (убыль) населения на 1000 человек» в 2007 и 2018 гг.

Реализация инвестиционных проектов на территории муниципальных образований формирует их экономический потенциал и способствует повышению конкурентоспособности. В табл. 21 представлены рассчитанные показатели вариации по индикатору «валовой муниципальный продукт на душу населения» в разрезе муниципальных образований за период 2007-2018 гг.

Таблица 21

Рассчитанные показатели вариации по индикатору «валовой муниципальный продукт на душу населения»

Год	Среднее значение	Размах	Стандартное отклонение	Коэффициент вариации	Асимметрия	Экссесс
2007	86,35	310,13	72,54	84,00	1,56	2,81
2008	103,10	408,81	97,60	94,66	1,87	3,65
2009	118,70	570,89	125,16	105,44	2,50	7,24
2010	154,15	639,17	153,40	99,51	2,10	4,32
2011	201,81	786,44	215,56	106,81	2,12	3,64
2012	206,17	770,44	207,79	100,79	2,11	3,73
2013	187,95	584,55	160,93	85,63	1,89	2,88
2014	209,69	671,06	177,82	84,80	1,81	2,65
2015	287,47	1230,67	314,24	109,32	2,20	4,28
2016	300,03	1236,03	325,19	108,39	2,22	4,38
2017	283,27	1125,03	301,33	106,37	2,17	4,12
2018	286,10	1011,71	268,13	93,72	2,03	3,56

Анализ данных свидетельствует о значительной асимметрии муниципальных образований по показателю «валовой муниципальный продукт на душу на-

селения». За весь период исследования значения коэффициента вариации значительно превышают пороговые 33 %, за пределами которых совокупность считается неоднородной. Отмечается ежегодное увеличение разрыва между максимальными и минимальными значениями показателя. За исследуемый период стабильно высокие значения показателя отмечаются в муниципальных образованиях с промышленной специализацией (золотодобыча, лесозаготовки, электроэнергетика) Сковородинский МР, Селемджинский МР, Бурейский МР, Шимановский МР, Магдагачинский МР, Тындинский МР, ГО Тында. В последние годы высокие значения отмечаются в муниципальных образованиях II типа, на территории которых функционируют ТЭСЭР (ГО Белогорск, ГО Свободный, Благовещенский МР).

Значение коэффициента асимметрии за исследуемый период имело положительное значение и превышало 1, что свидетельствует о правосторонней асимметрии и значительной скошенности распределения. Это объясняется значительным отрывом ряда муниципальных образований от основной массы муниципальных образований области. (рис. 30).

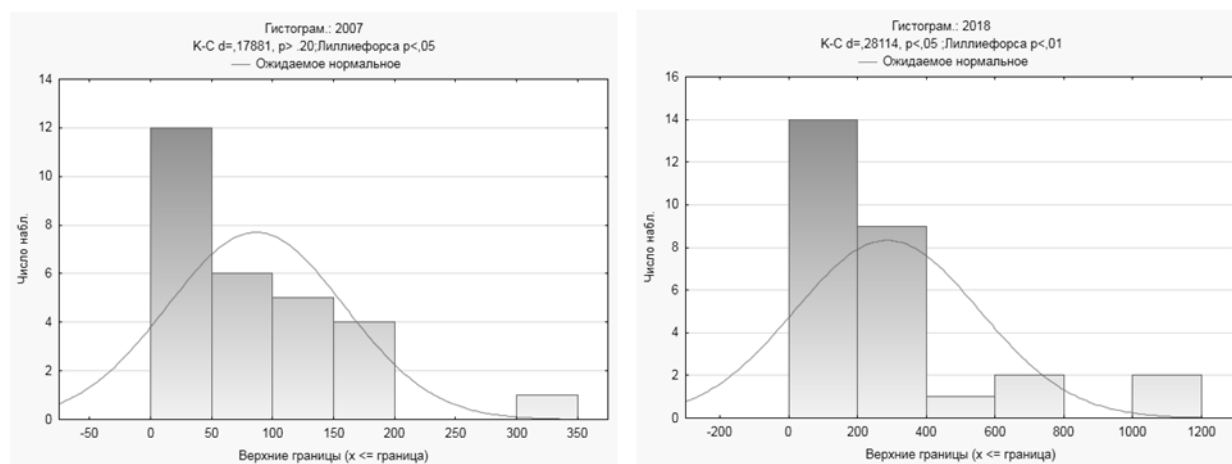


Рис. 30. Гистограммы распределения муниципальных образований по показателю «валовой муниципальный продукт на душу населения» в 2007 и 2018 гг.

Анализ полученных данных свидетельствует о значительном расслоении муниципальных образований по уровню социально-экономического развития и

позволяет сделать вывод об асимметричности регионального развития.

На втором этапе методики была проведена рейтинговая оценка социально-экономического развития муниципальных образований по выбранным индикаторам. В табл. 22 представлена рейтинговая оценка показателей социально-экономического развития муниципальных образований в 2018 г.

Таблица 22

Рейтинговая оценка показателей социально-экономического развития муниципальных образований в 2018 г.

	Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования на душу населения, млн. руб.	Миграционный прирост (отток) населения, на 1000 чел., ‰	Естественный прирост (убыль) населения, на 1000 чел., ‰	Валовой муниципальный продукт на душу населения, тыс. руб.
1	2	3	4	5
Архаринский МР	0,0	0,2	0,2	0,1
Белогорск ГО	0,0	0,4	0,7	0,2
Белогорский МР	0,0	0,3	0,6	0,0
Благовещенск ГО	0,0	0,5	1,0	0,2
Благовещенский МР	0,1	1,0	0,9	0,0
Бурейский МР	0,0	0,2	0,5	0,2
Завитинский МР	0,0	0,1	0,2	0,1
Зейский МР	0,0	0,0	0,4	0,1
Зея ГО	0,0	0,4	0,5	0,2
Ивановский МР	0,0	0,3	0,8	0,0
Константиновский МР	0,0	0,2	0,9	0,1
Магдагачинский МР	0,1	0,3	0,3	0,6
Мазановский МР	0,0	0,2	0,8	0,0
Михайловский МР	0,0	0,1	0,7	0,0
Октябрьский МР	0,0	0,4	0,8	0,1
Прогресс ГО	0,0	0,3	0,1	0,1
Райчихинск ГО	0,0	0,3	0,4	0,1
Ромненский МР	0,0	0,1	0,3	0,0
Свободненский МР	1,0	0,3	0,5	0,1
Свободный ГО	0,0	0,4	0,5	0,2
Селемджинский МР	0,1	0,0	0,7	0,9
Серышевский МР	0,0	0,2	0,7	0,0

1	2	3	4	5
Сковородинский МР	0,1	0,2	0,5	0,3
Тамбовский МР	0,0	0,3	0,7	0,1
Тында ГО	0,1	0,4	0,9	0,6
Тындинский МР	0,3	0,1	0,6	1,0
Шимановск ГО	0,0	0,4	0,5	0,1
Шимановский МР	0,1	0,2	0,0	0,3

Для анализа изменения рейтинговых оценок показателей социально-экономического развития муниципальных образований были рассчитаны коэффициенты по данным за период 2007–2017 гг. Результаты представлены в таблицах 1-4 Приложения К.

Анализ полученных данных позволил выявить следующие тенденции:

- наиболее высокоразвитыми в экономическом плане являются муниципальные образования V и II типов, о чем свидетельствуют высокие рейтинговые оценки показателей «инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования на душу населения» и «валовой муниципальный продукт на душу населения». По хозяйственной специализации муниципальные образования данных типов являются промышленными. Так, в Магдагачинском, Сковородинском, Тындинском районах это добыча полезных ископаемых, а также лесозаготовки. В ГО Шимановск и ГО Тында расположены крупные лесобрабатывающие комбинаты. В последние годы высокие показатели отмечаются в Свободненском МР и ГО Свободный, на территории которых реализуются крупнейшие инвестиционные проекты, связанные со строительством Амурского газоперерабатывающего завода, космодрома «Восточный». Кроме этого, на территории муниципальных образований ГО Свободный, МР Свободненский, МР Сковородинский функционирует ТЭСЭР «Свободный».

- рейтинговые оценки показателя «миграционный прирост (отток) населения» показывают, что лидирующие позиции принадлежат двум муниципальным образованиям - МР Благовещенский и ГО Благовещенск, где наблюдается

ежегодный миграционный прирост населения. В остальных муниципальных образованиях, особенно в отдаленных, сложилось отрицательное сальдо миграционного прироста населения.

Амурская область по-прежнему выступает «донором» населения по отношению к другим регионам России. Соотношение между прибывшими в область и выбывшими из нее, на протяжении длительного периода времени складывалось не в пользу Амурской области. Суммарное сальдо обмена в 2018 году все еще показывает неблагоприятное соотношение - 132 выбывших на 100 прибывших против 174 выбывших в 2008 году. Всего за 2009-2018 гг., по данным текущей статистики, миграционная убыль при обмене с федеральными округами страны составила 42,4 тыс. человек, при общей миграционной убыли 36,2 тыс. человек. Миграционный прирост за счет обмена с зарубежными странами уменьшил общую миграционную убыль на 6,2 тыс. человек, или на 14,6%;

Временное улучшение ситуации в муниципальных образованиях обеспечивается реализацией крупных инвестиционных проектов. Например, до 2010 г. в Бурейском МР реализация проектов строительства Бурейской ГЭС и Нижне-Бурейской ГЭС, выполняло компенсаторную функцию. В период с 2010 по 2015 г. МР Свободненский – реализация проекта строительства космодрома «Восточный». С 2015 г. МР Магдагачинский МР Свободненский, МР Шимановский, МР Сковородинский, ГО Шимановск, ГО Свободный – реализация проекта строительства и эксплуатации магистрального газопровода «Сила Сибири» и сопутствующего инвестиционного проекта по строительству Амурского ГПЗ в районе г. Свободный. Все отмеченные выше муниципальные образования относятся к IV и V типу;

- высокие рейтинговые значения показателя «естественный прирост (убыль) населения, на 1000 чел.» характерны для городских округов Благовещенск и Тында, что объясняется в первую очередь концентрацией специализированной высоко технологичной медицинской помощи в административных центрах.

На основе рассчитанных рейтинговых показателей, была построена типо-

логия муниципальных образований Амурской области с использованием метода кластерного анализа. Дендрограмма кластеризации муниципальных образований по показателям 2018 года представлена на *рис. 31*.

На основе графического представления процесса кластеризации за 2018 г. выделено пять кластеров. В первый кластер вошло 4 муниципальных образования – ГО Тында, МР Тындинский, МР Селемджинский, МР Магдагачинский. Во второй кластер - одно муниципальное образование (МР Благовещенский). В третий кластер вошло 9 муниципальных образований, относящихся к III типу с благоприятными условиями проживания и сельскохозяйственной специализацией экономики. Четвертый кластер представлен одним муниципальным образованием – МР Свободненский. В пятом кластере сосредоточена основная масса муниципальных образований региона, преимущественно с аграрно-промышленной специализацией экономики (13 муниципальных образований).

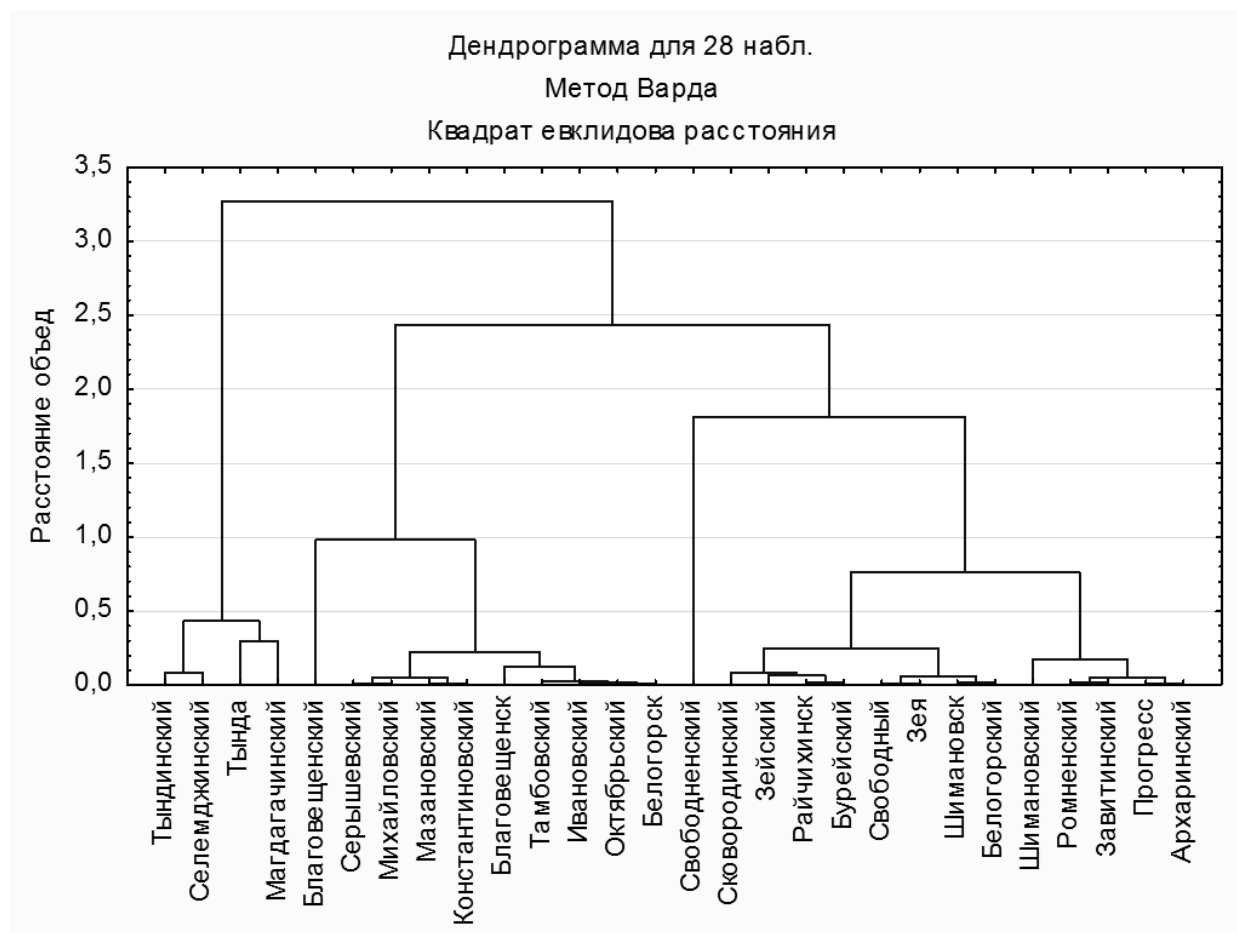


Рис. 31. Дендрограмма кластеризации муниципальных образований Амурской области по рассчитанным коэффициентам, 2018 г.

Для анализа изменения состава кластеров процедура кластеризации была проведена по данным за период 2007-2017 гг. (Приложение Л). В целом формируется стабильный состав кластеров. Перемещения ряда муниципальных образований между кластерами связаны исключительно с проводимой в регионе инвестиционной политикой.

Пересечение типологии муниципальных образований с полученными кластерами позволило сделать следующие выводы:

1) высокоразвитыми в экономическом плане являются муниципальные образования, расположенные в северной части Амурской области, хозяйственная специализация которых связана с добывающей промышленностью (V тип). Вместе с тем, суровые природно-климатические условия и низкая инфраструктурная обустроенность муниципальных образований определяет проблемы в социальном развитии, что отражается в высоких показателях миграционного оттока населения. «В условиях малочисленности населения северных территорий их хозяйственное освоение возможно за счет широкого использования вахтового метода (в сочетании с развитием системы опорных населенных пунктов, призванных стать базовыми для социально-культурного, бытового и транспортного обслуживания вахтовых рабочих, а также для размещения перерабатывающих, обслуживающих и смежных производств. При этом целесообразно создать условия жизнедеятельности, отвечающие современным стандартам, тем самым способствуя закреплению населения на данных территориях» [126];

2) реализация крупных инвестиционных проектов на территориях ряда муниципальных образований, способствует улучшению экономической ситуации и временно улучшает показатели миграционного прироста населения. Вместе с тем, «как показывает практика, окончание строительства объектов приводит к значительному миграционному оттоку в силу того, что условия для закрепления населения не создаются (Бурейский МР). Для устойчивого развития требуется создание дополнительных объектов социальной инфраструктуры» [40];

3) в отдельную группу попали муниципальные образования, относящиеся к III типу (благоприятные для проживания муниципальные образования, с преимущественно сельскохозяйственной специализацией), для которых характерны низкие показатели социально-экономического развития. «В качестве одного из направлений развития муниципальных образований является диверсификация экономики путем создания перерабатывающих и обслуживающих производств, а также наращивания объемов сельскохозяйственного производства в рамках стратегии импортозамещения» [51];

4) за весь период исследования стабильные значения социально-экономического развития показывает МР Благовещенский. Прилегание к областному центру, несомненно является одним из существенных факторов, определяющих высокие значения миграционного прироста населения. Кроме этого, способствует формированию положительных тенденций в экономическом и социальном развитии района функционирование на территории муниципального образования ТОСЭР «Приамурской», созданной для использования экспортных конкурентных преимуществ и транспортно-логистического потенциала региона.

Одним из приоритетных направлений развития Амурской области, обозначенных в Стратегии социально-экономического развития области на период до 2025 года, является «обеспечение высоких темпов сбалансированного социально-экономического развития» [84]. Однако, как показал проведенный анализ, для региона характерно значительное расслоение муниципальных образований по уровню социально-экономического развития и привлекательности для жизнедеятельности населения, при этом «устойчивость различий во времени и пространстве позволяет описывать происходящие процессы как проявление асимметрии» [32].

Снижение диспропорций и обеспечение сбалансированного пространственного развития является важным направлением региональной политики, осуществляемой как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях. Формируемая в настоящее время региональная пространственная политика, осно-

ванная на определении региональных «точек роста», в том числе с использованием механизма формирования ТОСЭР, предполагает концентрацию ресурсов на ограниченных территориях с целью достижения экономических прорывов, и способствующих переходу на инновационный путь развития.

Нам представляется, что пространственная политика региона должна включать более широкий круг аспектов, среди которых важное значение имеют вопросы повышения условий жизни периферийных территорий региона, к которым в своем большинстве относятся муниципальные образования с сельскохозяйственной и аграрно-промышленной специализацией (III и IV типы).

Так, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года в качестве одной из приоритетных задач обозначено «снижение внутрирегиональных социально-экономических различий, в том числе за счет повышения устойчивости системы расселения путем социально-экономического развития сельских территорий» [83].

Несмотря на предпринимаемые меры поддержки развития сельской экономики [74], активную политику по комплексному развитию сельских территорий [88], процесс деградации системы сельского расселения сохраняется как устойчивая тенденция, не имеющая перспектив ослабления [31].

Одной из важнейших тенденций сложившейся системы расселения является нарастающая дифференциация населенных пунктов, проявляющаяся в углублении территориальных диспропорций, все более нарастающей концентрации экономического и социального потенциала в одних территориальных образованиях и развитии деструктивных процессов в других.

Процесс пространственной поляризации во многом определяется модернизацией сервисного сектора экономики. Мировая тенденция роста сферы услуг включает в себя пространственные трансформации, а также концентрацию инноваций в наиболее крупных и развитых поселенческих центрах. Во многом это определяется развитием высокотехнологичных видов услуг, предполагающих использование сложного и дорогостоящего оборудования, требующего при его эксплуатации высокой квалификации кадров и специализированной подго-

товки. Дифференциация потребительских интересов стимулирует рост сектора специализированных услуг, спрос на которые может быть обеспечен в необходимых размерах только в крупных поселенческих центрах. Концентрация населения в агломерациях формирует необходимые условия для масштабного развития других видов услуг, предоставление которых рассчитано на массового потребителя.

Применительно к оценке перспектив сельских населенных пунктов и системы сельского расселения, реализация этих тенденций означает ограничение возможностей преодоления отставания в развитии инфраструктурного комплекса. Более того, масштабы различий будут возрастать. Тем самым, ограниченность в развитии сервисного потенциала мелких населенных пунктов компенсируется тем, что эпизодические и большинство периодических услуг сельским жителям предоставляются в более крупных поселениях, доступность которых становится определяющим фактором совершенствования условий жизни сельского населения.

В системе расселения Амурской области существующая тенденция сокращения числа сельских населенных пунктов сопровождается изменениями и в структуре поселений (измельчание населенных пунктов, заметное сокращение числа крупных сел и увеличение за счет этого числа мелких). Как следствие данных процессов происходит увеличение числа сельских жителей, проживающих в наиболее мелких населенных пунктах, где условия жизни, уже в силу малой величины, являются наихудшими (табл. 23).

Тем самым все более значительная часть сельских жителей не имеет перспективы формирования полноценного комплекса социальной инфраструктуры в местах проживания. Как показывает практика, подавляющее большинство их потребностей может удовлетворяться производством услуг, осуществляемым в более крупных поселенческих центрах региона, сервисный потенциал которых ориентирован не только на его использование проживающим населением, но и выполняет функции межселенного обслуживания.

Динамика поселений и численности проживающего населения

Показатели	1989	2019	Коэффициент роста 2019 г. к 1989 г., раз
Количество поселений с численностью населения до 50 чел., ед.	67	114	1,7
Количество поселений с численностью населения до 51-100 чел., ед.	56	72	1,29
Количество поселений с численностью населения от 501-1000 чел., ед.	152	79	0,52
Численность населения, проживающего в поселениях с численностью населения до 50 чел., чел.	1520	2470	1,63
Численность населения, проживающего в поселениях с численностью населения от 51-100 чел., чел.	4371	5325	1,2
Численность населения, проживающего в поселениях с численностью населения от 501-1000 чел., чел.	110078	51974	0,47

В рамках исследования была сформирована типология районных центров обслуживания населения, в которой были учтены различия в уровне развития их сервисного потенциала и удаленность от областного центра. При оценке влияния центров обслуживания населения на привлекательность поселений, мы исходим из того, что конечным индикатором выступают показатели миграции и изменений в численности населения.

Исследование проводится на основе сформированной базы данных на всю совокупность поселений, существовавших на территории Амурской области на момент переписи населения 1970 года. Происходящие трансформации в системе расселения зафиксированы на основе данных переписей населения 1979, 1989, 2002 и 2010 годов, а также данных текущего статистического учета по последующим годам до 2019 года. При этом в базе фиксировались принадлежность к природно-географической зоне, административный статус поселения, его удаленность от поселенческих центров более высокого уровня, хозяйственная специализация размещаемых производств, статус размещаемого хозяйственного подразделения и изменения численности населения. Полученные данные представлены в табл. 24.

Динамика изменения численности населения в сельских населенных пунктах с различной удаленностью от районного центра за 1989-2019 году, в процентах

Удаленность СНП от райцентра, км	СНП ВСЕГО	до 20 км.	от 20 до 50 км.	свыше 50 км.	70 км. и более
Ближняя, примыкающая периферия	181,7	484,7	119,1	84,3	77,8
Ближняя периферия с низким уровнем развития ЛЦОН	66,5	76,5	69,5	43	34,1
Срединная (удаленная) периферия с высоким уровнем развития ЛЦОН	68,9	93,2	59,8	61,2	60
Дальняя периферия со средним уровнем развития ЛЦОН	55,5	51,5	42,7	47,6	50
Срединная периферия с низким уровнем развития ЛЦОН	44	54,6	42,6	29,2	33,5
Дальняя периферия с высоким уровнем развития ЛЦОН	61,9	77,7	48,2	54,4	53,5
Срединная периферия со средним уровнем развития ЛЦОН	47,1	70,6	53,4	40,5	41,3
Дальняя периферия, примыкающая к низко развитым ЛЦОН	64,4	71,3	55,2	64,4	57,2

Результаты типологии показали, что устойчивый рост численности населения на всем протяжении выделенного периода сохранялся только в районе, примыкающем к областному центру. Особенно привлекательными показали себя СНП непосредственно примыкающие к областному центру. Причем прирост численности в них обеспечивался не только за счет миграции из других районов и городов региона, но и из других регионов страны и стран СНГ. Более того, практически наполовину прирост численности населения близлежащих к областному центру сел формировался за счет горожан, создающих в них анклавы коттеджной застройки.

Полученные данные свидетельствуют о значительной роли районных центров, как центров обслуживания населения, что находит свое проявление во влиянии на привлекательность СНП степени удаленности от районных центров.

В Приамурье роль районных центров выполняют населенные пункты, имеющие существенные отличия. Помимо областного центра функции райцентра выполняют 7 городов, 5 рабочих поселков и 7 сельских населенных пунктов. Соответственно их сервисный потенциал межселенного обслуживания

имеет существенные различия, что сказывается и на примыкающих к ним сельским населенным пунктам.

Высокий уровень развития ЛЦОН крупнейших городов региона, хотя и не позволяет иметь картину движения численности населения в муниципальных образованиях, примыкающих к областному центру, тем не менее выступает существенным фактором сдерживания оттока населения из СНП.

Более низкий сервисный потенциал рабочих поселков, являющихся районными центрами, еще больше ограничивает их возможности компенсировать низкий уровень развития инфраструктурного комплекса сельских населенных пунктов. Их возможности осуществлять межселенное обслуживание позволяет только сдерживать отток населения из ближайших к ним сел.

Наименьший сервисный потенциал сложился в районных центрах, являющихся сельскими поселениями. Их слабость менее заметна в районах, находящихся вблизи от областного центра. Его компенсаторная функция позволила иметь общий уровень оттока сельских жителей на уровне близком к сложившемуся вокруг городов региона.

Проведенный анализ свидетельствует, что значительная часть экономических и социальных проблем, сложившихся в сельской местности, напрямую носит пространственный характер, и их разрешение не представляется возможным без осуществления радикальных шагов по оптимизации системы сельского расселения. Одним из важнейших направлений совершенствования региональных программ и планов является координация и увязка в единое целое социально-экономических и территориально-пространственных аспектов развития. Важной мерой в этом направлении является разработка для городов и районов программ стабилизации и развития сферы услуг как единого для города и села комплекса.

Наибольшие перспективы для ослабления изолированности СНП в относительно короткие сроки могут дать меры по государственной поддержке центров, ориентированных на обслуживание населения мелких удаленных сел. В

этой связи, что касается улучшения условий жизни для жителей мелких отдаленных поселений, то важнейшую роль в этом играет коммуникационная составляющая, включающая в себя обеспеченность средствами связи на уровне высококачественного интернета и решение задач, связанных с развитием инженерно-транспортной инфраструктуры.

Контрольные вопросы:

1. Дайте сущностную характеристику понятия «экономическое пространство»? Перечислите и дайте характеристику свойствам экономического пространства?
2. Дайте определение понятию «пространственное развитие региона»?
3. Что понимается под управлением пространственным развитием региона?

Задание 1. Изучите Стратегию социально-экономического развития Амурской области до 2025 г. Выделите основные направления пространственного развития Амурской области.

Задание 2. Подготовить доклад презентацию «Основные направления пространственного развития РФ».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования: препринт WP8/2016/04 (ч. 1) / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластихина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – 68 с.
2. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования: препринт WP8/2016/04 (ч. 2) / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластихина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 40 с.
3. Анимица, Е.Г. Региональная политика: сущность, основные цели, проблемы // Экономика региона. – 2005. – № 1. – С. 7-19.
4. Анимица, Е.Г. Теории регионального и местного развития / Е.Г. Анимица, Я.П. Силин, Н.В. Сбродова. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2015. – 151 с.
5. Анимица, Е.Г., Иваницкий, В.П., Пешина, Э.В. В поисках новой парадигмы регионального развития. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. – 108 с.
6. Анимица, Е.Г., Новикова, Н.В., Сухих, В.А. Программно-проектный подход – важнейший инструмент регулирования регионального развития // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2008. – № 2(21). – С. 50–57.
7. Аралбаева, Г.Г. Методология и организация мониторинга региональной социально-экономической системы: дис. ... доктора экономических наук: 08.00.05 / Аралбаева Галия Галаутдиновна; [Место защиты: Оренбург. гос. ун-т]. – Оренбург, 2009. – 38 с.
8. Арженовский, И.В. Региональный рынок: воспроизводственный процесс. Нижний Новгород, 1997. – 186 с.

9. Бакланов, П.Я. Географические и геополитические факторы в региональном развитии // Проблемы регионального развития России / Отв. ред. В.М. Котляков, В.Н. Стрелецкий, О.Б. Глезер, С.Г. Сафронов. – М.: Издательский дом «Кодекс», 2016. – 640 с.
10. Бакланов, П.Я. Пространственное развитие региона: основные принципы и подходы к анализу и оценкам // Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов. – 2017. – № 6. – С. 4-12.
11. Бакланова, М.П. Региональное экономическое планирование в Японии // Вестник Дальневосточной государственной академии экономики и управления. – 2000. – № 2 (14). – С. 40-49.
12. Бильчак, В.С. Региональная экономика / В.С. Бильчак, В.Ф. Захаров. – Калининград: Янтарный сказ, 1998. – 314 с.
13. Бияков, О.А. Экономическое пространство региона: процессный подход / О. А. Бияков. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2004 (Тип. ГУ КузГТУ). – 244 с.
14. Богачев, А.И., Гальянов, И.В., Студенникова, Н.С. Комплексная оценка социо-эколого-экономического развития сельских территорий: монография. –Орел: ФГБОУ ВО Орловский ГАУ, 2016. – 312 с.
15. Буфетова, А.Н. Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 55–68.
16. Ворошилов, Н. В. Тенденции и проблемы развития муниципальных районов Вологодской области // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 1(11). Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/article/1377>.
17. Ворошилов, Н.В. Теоретические и практические аспекты оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований // Молодые ученые – экономике: сб. работ молодежной научной школы. Вологда: ИСЭРТ РАН, – 2014, Вып. 14. – С. 66-88.

18. Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление: Учеб. пособие для вузов / А.И. Гаврилов. – М.: Юнити-ДАНА, 2002. – 239 с.
19. Гаджиев, Ю.А. Зарубежные теории регионального экономического роста и развития // Экономика региона. – 2009. – № 2. – С. 45–62.
20. Гапоненко, А. Л., Пирогов, С. В., Чернявский, И. Ф. Стратегическое планирование социально-экономического развития регионов и городов // Вестник Брянского государственного университета. – 2012. – № 3(1). – С. 15–19.
21. Гафарова, Е.А. Валовой муниципальный продукт как показатель уровня экономического развития муниципальных образований региона (на материалах Республики Башкортостан) // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. – 2017. – Т. 10. – № 4. – С. 91–103.
22. Гладкий, Ю.Н. Регионоведение: Учеб. для студентов вузов / Ю.Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – М.: Гардарики, 2002. – 382 с.
23. Государственное стратегическое управление: Монография / Под общ. ред. проф. Ю.В. Кузнецова. Монография. – М.: Питер, 2014. – 205 с.
24. Гранберг, А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. 4-е изд. – М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2004. – 495 с.
25. Гранберг, А.Г. Региональная экономика и региональная наука в России: десять лет спустя // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 1. – С. 57–81.
26. Грицай О. В., Иоффе Г. В., Трейвиш А. И. Центр и периферия в региональном развитии. – М.: Наука, 1991. – 167 с.
27. Гриценко, С.В. Статистический анализ уровня социально-экономического развития муниципальных районов // Экономический анализ: теория и практика. – 2009. – № 22. – С. 15-22.
28. Гутман, Г.В. Управление региональной экономикой / Г.В. Гутман, А.А. Мироедов, С.В. Федин. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 176 с.
29. Дворядкина, Е.Б., Кайбичева, Е.И., Гончарова, Н.И. Управление пространственным развитием региона: опыт, наследие и задачи на будущее //

Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. – 2017. № 4. – С. 60-67.

30. Долгова, В. Н. Статистика: учебник и практикум / В. Н. Долгова, Т. Ю. Медведева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 626 с.

31. Дьяченко, В. Н. Роль пространственных факторов в миграционной привлекательности сельских территорий [Электронный ресурс] / В. Н. Дьяченко, Е. А. Бурлаев // Управление экономическими системами. 2018. № 4(110). Режим доступа : <http://uecs.ru/demografiya/item/4859-2018-04-17-07-03-08>.

32. Дьяченко, В. Н., Бурлаев, Е. А., Лазарева, В. В. Развитие территориальной асимметрии в формировании населения муниципальных образований Амурской области // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 9-2(86). – С. 371–377.

33. Дьяченко, В.Н. Бурлаев, Е.А. Итоги формирования регионального мониторинга реализации демографической политики // Проблемы региональной экономики: теория и практика: сб. материалов междунар. науч. конф. Москва, 29-30 апреля 2014 г. [Электронный ресурс] / под ред. Л.Л. Божко – Киров, 2014. С. 123-129.

34. Дьяченко, В.Н. Информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований // Информационно-статистическое обеспечение региональных систем управления: Материалы Всероссийской научно-практической конференции 3-6 апреля 2006 года. – Белокуриха: Новосибирскстат, Алтайкрайстат, НГУЭУ, СИБАГС, АлГУ, «Мангазея», 2006. – 424 с.

35. Дьяченко, В.Н. О деятельности Амурстата по информационному обеспечению пользователей // Сб. докладов III Международная конференция по проблемам распространения статистической информации г. Москва 2008. - С. 1-4.

36. Железняков, С.С., Подосинников, Е.Ю. Диагностика территориальной дифференциации регионов ЦФО // Социально-экономические явления и

процессы. – 2015. – Т. 10. № 11. – С. 13–22.

37. Зубаревич, Н.В. Государственное управление в пространстве Российской Федерации: коридор возможностей [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://iphras.ru/uplfile/philec/gou/zubarevich.pdf>

38. Иванова, И.А. Менеджмент: учебник и практикум для вузов / И. А. Иванова, А. М. Сергеев. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 305 с.

39. Игнатов, В.Г. Регионоведение: (Методология, политика, экономика, право) / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – Ростов н/Д: МарТ, 1998. – 319 с.

40. Кибалов, Е.Б. Системный анализ ожидаемой эффективности крупномасштабных проектов: монография. – Новосибирск, 2008. – 164 с.

41. Жиселева, Н.Н. Устойчивое развитие социально-экономической системы региона: методология, исследования, модели, управление. – Ростов-на-Дону: Изд-во ЮФУ, 2008. – 288 с.

42. Клейнер, Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России. Материалы научного семинара. – М.: Научный эксперт, 2011. – 96 с.

43. Климанов, В. В. Региональные системы и региональное развитие в России. 2-е изд. – М.: Едиториал УРСС, 2004. – 296 с.

44. Конституция РФ [Электронный ресурс] / Официальный сайт «Конституция России. Все редакции». Режим доступа: <http://konstitucija.ru/>

45. Криничанский, К. В. Политико-экономические аспекты формирования модели регионального развития в России // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 7. – С. 2–12.

46. Лавровский, Б.Л. Территориальная дифференциация и подходы к ее ослаблению в Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ. – 2003. – № 4. – С. 524-537.

47. Лавровский, Б.Л., Масаков, В.В., Лавровский, Б.Л. К вопросу о методологии и технике региональной классификации // Региональная политика, направления на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии: сб. тр. / под ред. В. Е. Селиверстова. – Новосибирск: НГТУ, 2000. Вып. 2. С.

65–86.

48. Лаженцев, В.Н. Север России: вопросы пространственного и территориального развития. – Сыктывкар, 2015. – 176 с.

49. Лаженцев, В.Н. Содержание, системная организация и планирование территориального развития / Отв. ред. А. И. Татаркин; РАН, УрО, Коми НЦ, Ин-т соц.-экон. и энергет. проблем Севера. – Сыктывкар: Коми НЦ УрО РАН, 2014. – 236 с.

50. Лазарева, В.В. Мониторинг как инструмент повышения эффективности управления устойчивым развитием сельских территорий // Оценка регулирующего воздействия: стратегическое партнерство органов власти, бизнеса и НКО: сб. науч. тр. Междунар. молодеж. науч.-практ. конф. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2018. – С. 142–145.

51. Лазарева, В.В. Особенности устойчивого развития муниципальных образований приграничного региона: диссертация ... кандидата экономических наук: 08.00.05 / Лазарева Виктория Владимировна; [Место защиты: Уральский государственный экономический университет]. – Екатеринбург, – 2019. – 259 с.

52. Лазарева, В.В., Власова, Н.Ю., Дьяченко, В.Н. Неравномерность развития муниципальных образований Дальневосточного приграничья // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2019. – Т. 20, № 1. – С. 61–77.

53. Лазарева, В.В., Власова Н.Ю. Дифференцированный подход к устойчивому развитию сельских территорий: теоретико-методологический аспект // Концепция развития производительных сил Курганской области : материалы науч.-практ. конф. (Курган, 17 ноября 2017 г.). – Курган, 2017. – С. 243–249.

54. Лазарева, В.В., Зинченко М.В., Власова Н.Ю. Демографический аспект устойчивого развития приграничных регионов // Уровень жизни населения регионов. – 2017. – № 2(204). – С. 23–28.

55. Лапыгин, С. Проблемы стратегического управления регионом. URL: <http://regiongmu.ru/wp-content/uploads/2015/07/RegionGMU020202.pdf>

56. Лапыгин, Ю.Н. Стратегический менеджмент: учеб. пособие: рек. УМО / Ю. Н. Лапыгин. - М.: Инфра-М, 2009. – 236.
57. Латушко, Н.А. Эволюция моделей региональной политики в контексте теорий региональной экономики // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2017. – Т.7. – № 11А. – С. 46–52.
58. Лексин, В., Швецов, А. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации // Российский экономический журнал. – 2002. – № 7. – С. 53-77.
59. Лексин, В.Н., Швецов, А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – 3-е изд. (стер.). – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 368 с.
60. Леонов С.Н., Барабаш Е.С. Стратегическое управление развитием территории / С.Н. Леонов, Е.С. Барбаш. – М., 2020. – 184 с.
61. Любовный В.Я. Проблемы и перспективы внутриобластной региональной политики // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Самарская область на пороге XXI века: стратегия социально-экономического развития». – Самара: Администрация Самарской области, 1998. – С. 154-163.
62. Маршалова, А.С., Новоселов, А.С. Управление экономикой региона: учеб. пособие. – Новосибирск: Сибирск. соглашение, 2001. – 404 с.
63. Машунин, Ю.К. Управление экономикой региона: монография / Ю.К. Машунин. – М.: РУСАЙНС, 2017. – 344 с.
64. Минакир, П.А. Мнимые и реальные диспропорции экономического пространства // Пространственная экономика. – 2008. – №4. – С.5-18.
65. Минакир, П.А. Новая восточная политика и экономические реалии // Пространственная экономика. – 2015. – № 2. – С. 7–11.
66. Минакир, П.А. Экономическое развитие региона: программный подход / отв. ред. А.Г. Зельднер, Н.И. Цветков; Институт экономических исследований ДВНЦ АН СССР. – М.: Изд-во «Наука», 1983. – 224 с.
67. Минцберг, Г., Куинн, Д., Гошал, С. Стратегический процесс / пер. с

англ.; под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2001. – 688 с.

68. Научный доклад «Институты развития как инструмент региональной политики» URL:https://inecon.org/docs/Vilensky_paper_20151222.pdf

69. Некрасов, Н.Н. Региональная экономика. – М.: Экономика, 1975. – 318 с.

70. Новосёлов, А.С., Маршалова, А.С. Методологические подходы к управлению экономикой региона // Региональное и муниципальное управление социально-экономическим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред. А.С. Новосёлова; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2014. – Гл. 1. – С. 8-43.

71. Нормативное регулирование стратегического планирования. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. Режим доступа: <https://www.economy.gov.ru/>

72. О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 19.01.2010 № 82.

73. О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 03.11.2018 № 632.

74. О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (с изменениями на 18 декабря 2019 года): постановление Правительства РФ № 717 от 14.07.2012.

75. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 года. 59

76. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

77. О Южном федеральном округе: Указ Президента РФ от 28 июля 2016 г. № 375.

78. Об образовании Крымского федерального округа: Указ Президента РФ от 21 марта 2014 г. № 168.

79. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.

80. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.: указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13.

81. Об утверждении Перечня приоритетных инвестиционных проектов Амурской области (с изменениями на 16 января 2020 года): распоряжение Правительства Амурской области от 8 августа 2011 г. № 90-р.

82. Об утверждении Порядка разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития Амурской области: постановление Правительства Амурской области от 29.12.2015 № 644.

83. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.: распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

84. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года: постановление Правительства Амурской области от 13.07.2012 № 380.

85. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года: постановление Правительства Новосибирской области от 19.03.2019 № 105-п.

86. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035: Закон Санкт-Петербурга от 19.12.2018 №771-164.

87. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года: постановление Правительства Хабаровского края от 13.06.2018 № 215-пр.

88. Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ № 151-р от 02.02.2015.

89. Общий и специальный менеджмент: Учебник / под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухин. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 568 с.

90. Орехова, Е.А. Влияние характеристик и свойств экономического пространства на развитие территории // Региональная экономика: теория и практика. 2008. №10. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-harakteristik-i-svoystv-ekonomicheskogo-prostranstva-na-razvitie-territorii> (дата обращения: 01.06.2020).

91. Оценка потенциала саморазвития муниципальных образований: теория и практика: монография / И. Д. Тургель, А. А. Победин, О. М. Трофимова и др. – Екатеринбург: УрИ РАНХиГС, 2012. – 212 с.

92. Плешакова, М.В., Дробышев, Д.С. Регионалистика [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.smartcat.nl/RegionEconomic/mortgageG.shtml>

93. Победин, А.А. Методика анализа дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. – 2011. – № 1 (1). – С. 29–37.

94. Польшнев, А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственного регулирования. – М.: УРСС, 2003. – 208 с.

95. Полякова, А.Г., Симарова, И.С. Региональное экономическое пространство и территориальное развитие: оценка действия сил связанности // Вестник Урфу. Серия экономика и управление. – 2014. – № 2. – С. 48–60.

96. Прикладной системный анализ. Наука и искусство решения проблем: учебник для вузов / Ф. П. Тарасенко. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. - 185 с.

97. Проект СИРЕНА: методы измерения и оценки региональной асимметрии / под ред. С. А. Суспицына. – Новосибирск: Изд-во ИЭиОПП СО РАН,

2002. – 248 с.

98. Путешествие из Петербурга в Москву: 222 года спустя. Кн.1: Два столетия российской истории между Москвой и Петербургом / Сост. и науч. ред. Т.Г. Нефедова, А.И. Трейвиш. - М.: ЛЕНАНД. 2015. - 240 с.

99. Радковская, Е.В. Критерии и приоритеты экономического развития проблемных территорий: на примере Уральского экономического района: диссертация ... кандидата экономических наук: 08.00.05 / Радковская Е.В. – Екатеринбург, 2014. – 235 с.

100. Развитие – рост – разрастание – плановая идеология // Россия: принципы пространственного развития: Доклад [Электронный ресурс] // Сайт В.Л. Глазычева. Режим доступа: <http://www.glazychev.ru/>

101. Региональная экономика и пространственное развитие в 2 т. Том 2: учебник для вузов / под общ. ред. Л. Э. Лимонова; под редакцией Б. С. Жихаревича, Н. Ю. Одинг, О. В. Русецкой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 367 с.

102. Региональное управление и территориальное планирование: учебник и практикум для академического бакалавриата / под редакцией Ю. Н. Шедько. – М.: Издательство Юрайт, 2017. – 503 с.

103. Рохчин, В.Е. Теоретико-методологические основания стратегического анализа развития региона Часть 1. Стратегический анализ регионального развития как этап научного познания // Экономика и управление. – 2007. – №1(27). – С. 19-22.

104. Рохчин, В.Е. Формирование стратегического выбора региона: методический аспект // Школа гуманитарных наук. – 1997. – №2. – С. 56-67.

105. Рохчин, В.Е., Филиппов, А.И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований: методология разработки концепции и механизм ее реализации. – СПб.: ИСЭП РАН, 1996. – 117 с.

106. Сангадиева, И.Г. Теория и методология стратегического управления региональными социально-экономическими системами: диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.05. Красноярск, 2005. – 383 с.

107. Селиверстов, В.Е. Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты: диссертация ... доктора экономических наук: 08.00.05 / Селиверстов Вячеслав Евгеньевич; [Место защиты: Ин-т систем. анализа РАН]. – Новосибирск, 2011. – 425 с.
108. Селиверстов, В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 436 с.
109. Селиверстов, В.Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 496 с.
110. Сидоренко, О.В., Буланова, М.А. Селективная региональная политика государства: понятие, виды и инструменты реализации // Власть и управление на Востоке России. – 2014. – № 2 (67). – С. 23-29.
111. Скуфьина, Т.П. Эконометрическая оценка развития межрегиональной дифференциации в России и прогноз влияния ВТО на динамику процесса / Т.П. Скуфьина, С.В. Баранов, В.П. Самарина; Ин-т экон. проблем Кольского науч. центра РАН. Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2015. – 150 с.
112. Стратегический менеджмент: Учебник для вузов. 3-е изд. Стандарт третьего поколения / под ред. А. Петрова. – СПб.: Питер, 2012. – 400 с.
113. Стратегическое управление: регион, город, предприятие. 2-е изд., доп. – М.: Экономика, 2005. – 603 с.
114. Суспицын, С.А. Барометры социально-экономического положения регионов России. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. – 121 с.
115. Тархов, С.А. Представления о территориальном развитии и методология пространственного анализа // География и проблемы регионального развития. – М.: Институт географии АН СССР, 1989. – С.23–31.
116. Трансформационные процессы и формирование конкурентных преимуществ в Алтайском крае / под ред. А. Я. Троцкого. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. – 424 с.
117. Трещевский, Ю.И., Щедров, А.И. Теоретико-методическое обосно-

вание механизма управления регионами России в условиях асинхронности их развития // Вестник ВГУ. Серия: экономика и управление. – 2011. – № 2. – С. 104–113.

118. Троцкий, А.Я., Родионова, Л.В., Сергиенко, А.М. Социально-территориальная структура региона: строение и основные тенденции трансформации. – Новосибирск, 1997. – 249 с.

119. Тяглов, С.Г. Региональная экономика. – Ростов-н/Д: Феникс, 2001. – 320 с.

120. Управление сбалансированным развитием территориальных систем: вопросы теории и практики. – Челябинск: ЧелГУ, 2016. – 295 с.

121. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона: монография / Т.В. Ускова. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

122. Ушакова, О.А. Мониторинг в системе регионального стратегического планирования Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/monitoring-v-sisteme-regionalnogo-strategicheskogo-planirovaniya>

123. Факторы устойчивого развития регионов России : монография / В. В. Виноцына, О. С. Гайфутдинова, П. М. Горшенина и др. ; под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск: ЦРНС, 2009. Кн. 6. – 326 с.

124. Цлаф, В.М. Теоретико-методологические основы стратегического государственного управления: учеб. пособие / В.М. Цлаф. Электрон. текст и граф. дан. (1,4 Мб). – Самара: Издательство Самарского ун-та, 2018. – 1 опт. компакт-диск (CD-ROM). – Систем. требования: ПК Pentium, Adobe Acrobat Reader.

125. Швецов, А. Н. Общесистемная и селективная государственная региональная политика // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 2. – С. 38-50.

126. Шеховцова, Л.С. Стратегическое целеполагание регионального развития: междисциплинарный подход // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2006. – Т.4, № 3. – С. 134-139.

127. Шнипер, Р.И. Регион: экономические методы управления. – Ново-

сибирск: Паука, 1991. – 320 с.

128. Якимова, В.А., Лазарева, В.В., Дьяченко, В.Н., Хмура, С.В. Экономическая безопасность Дальнего Востока России в условиях функционирования систем опережающего развития. – Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2020. – 208 с.

129. Kuklinski A. Space economy and regional studies in Poland. - Nagoya, Japan : United Nations Centre for Regional Development, 1982. - 145 p.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1

Подходы к определению понятия «регион»

Подход	Определения (автор)
1	2
Территориальный	«Регион — это определенная территория, отличающаяся от других территорий по ряду признаков и обладающая некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов» [24, С. 16] (А.Г. Гранберг)
	«Регион — часть территории с более или менее однородными природными условиями, специфическими экономическими, демографическими, историческими условиями, на которой функционирует определенный комплекс отраслей производства, производственной и социальной инфраструктуры» [119, С. 13] (С. Г. Тяглов)
	«Регион — территория в административных границах субъекта Российской Федерации, характеризующаяся следующими основополагающими чертами: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, то есть наличием политико-административных органов управления» [39, С. 18] (В. Г. Игнатов)
Административно-территориальный	«Территория в административных границах субъекта РФ, характеризующаяся комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, т. е. наличием политико-административных органов управления» [18, С. 15] (А.И. Гаврилов)
	«Регион — это государственное территориальное образование, соответствующее уровню, непосредственно предшествующему уровню государства, имеющему правительство, которое располагает соответствующими политическими полномочиями» ²⁷ (Декларация Ассамблеи регионов Европы о регионализме в Европе)
	«Регион представляет собой административно-территориальное образование с однородными природными условиями и характерной направленностью развития производительных сил, являющееся подсистемой соответствующего крупного экономического района страны» [63, С. 14] (Ю.К. Машунин)
Пространственный	«Регион — это социально-экономическая пространственная целостность, характеризующаяся структурой производства всех форм собственности, концентрацией населения, рабочих мест, духовной жизни человека из расчета на единицу пространства и времени, имеющая местные органы управления своей территорией (область, край, республика)» [12, С. 13] (В. Бильчак, В. Захаров)
	«Регион — это неотъемлемая часть единой системы производительных сил и производственных отношений, он обладает прямыми и обратными производственно-экономическими, ресурсными, научно-техническими, финансово-кредитными и социальными связями с народным хозяйством» [127, С. 17] (Р.И. Шнипер)
	«Целостное пространственное (территориальное) образование, очень часто значительное по размерам, но не обязательно являющееся таксономической единицей в какой-либо системе территориального членения, внутри которого взаимодействуют природно-географические, экономические, социальные, этнодемографические и иные процессы» [4, С. 25] (Е.Г. Анимица и др.)

²⁷ Декларация Ассамблеи регионов Европы о регионализме в Европе. Ст. 1 // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М., 1999. С. 332.

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения А

Продолжение таблицы А.1

1	2
	«Составные части пространственной экономической системы, где господствуют силы конкуренции, благодаря которой регионы могут привлечь значительную долю отечественного и зарубежного рынка» [129] (А. Куклински)
Социальный	«Крупная территория страны с более или менее однородными природными условиями, а главным образом характерной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов с соответствующей сложившейся и перспективной социальной инфраструктурой» [69, С. 29] (Н.Н. Некрасов)
	«Территориальное образование, имеющее четко очерченные административные границы, в пределах которых воспроизводятся социальные и экономические процессы обеспечения жизни населения, обусловленные местом региона в системе территориального и общественного разделения труда» [28, С. 12] (Г.В. Гутман)
Экономический (воспроизводственный)	«... Здесь осуществляются полные циклы воспроизводства населения и трудовых ресурсов, основных и оборотных фондов, части национального богатства, денежного обращения, отношений по поводу производства, распределения, обмена и потребления продукции» [127, С. 17] (Р.И. Шнипер)
	«Выделившуюся в процессе общественного (территориального) разделения труда часть территории страны, которая характеризуется специализацией на производстве тех или иных товаров и услуг; общностью и специфическим по отношению к другим территориям характером воспроизводственного процесса; комплексностью и целостностью хозяйства; наличием органов управления, обеспечивающих решение стоящих перед регионом задач» [8, С. 20] (И.В. Арженовский)
Примечание. Составлено автором по: Бияков О.А. Региональное экономическое пространство : измерение использования потенциала : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.05. Кемерово, 2004. 401 с.; Анимица Е.Г., Иваницкий В.П., Пешина Э.В. В поисках новой парадигмы регионального развития. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. 108 с.	

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б.1

Общая характеристика школ стратегирования

Характер	Наименование	Содержание
1	2	3
Предписывающий характер (концентрируются на том, как нужно разрабатывать стратегии, их меньше интересует то, как они в действительности формируются и реализуются).	Школа дизайна (Ф. Селзник, У. Ньюман, К. Эндрюс)	Формирование стратегии как процесс осмысления. Рассматривает модель построения стратегии как попытку достижения совпадения или соответствия внутренних и внешних возможностей компании. Основной акцент делается на оценке внешних и внутренних ситуаций, в которые погружена конкретная фирма или организация. При этом к первым относятся существующие во внешнем окружении угрозы и возможности, ко вторым — сильные и слабые стороны данной организации. Систему оценки стратегий составляют последовательность, согласованность, преимущество (конкурентное) и осуществимость. Основной движущей силой, мотором разработки стратегий школа дизайна признает единственного стратега, который выступает располагающийся на вершине организационной пирамиды руководитель данной фирмы или организации. При этом стратегия строится как жесткая последовательность определенных шагов и этапов с весьма детерминистской оценкой будущих событий. Школа дизайна практически не затрагивает содержания стратегии и основное внимание ее сторонников концентрируется на процессе ее разработки. Ввела центральное понятие стратегического менеджмента, что стратегия отображает фундаментальное соответствие между внешними возможностями и внутренним потенциалом фирмы или организации.
	Школа планирования (И. Ансофф)	Формирование стратегии как формальный процесс. Базируется на представлении, согласно которому разработка стратегии осуществляется в ходе структурированного и формализованного процесса. При этом основная модель стратегического планирования реализуется как четкая последовательность следующих стадий: постановки задач; внешний аудит (анализ и прогноз внешней среды); внутренний аудит (оценка сильных и слабых сторон организации); оценки стратегии (например, на базе оценки рисков); стадия операционализации стратегии; программирование процесса в целом. Главным элементом аудита внешней среды фирмы являются прогнозы ее будущего состояния. При построении моделей будущего развития школа планирования рекомендует использовать разработку различного рода сценариев, описывающих возможный ход развития при тех или иных сочетаниях внешних и внутренних условий. Таким образом, важнейшими компонентами стратегического планирования являются сценарное планирование и стратегический контроль (который в том числе предусматривает возможность пересмотра и корректировки разработанных стратегий). Высшее руководство компании должно быть главным «архитектором» стратегии.

Продолжение приложения Б

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3
	Школа позиционирования (М. Портер)	Формирование стратегии как аналитический процесс. Школа позиционирования утверждает, что для каждой отрасли имеется ограниченное число стратегий, которые могут принести желаемые результаты, т.е. ключевых стратегий. Следование им позволяет организации занять выгодные позиции, которые обеспечивают защиту от атак конкурентов – настоящих и будущих. Стратегии представляют собой четко идентифицируемые рыночные позиции организаций в конкурентной экономической среде. Процесс формирования стратегии – это сделанный на основе аналитических расчетов выбор одной определенной ключевой позиции. Основную роль в этом процессе играют аналитики, предоставляющие результаты своих расчетов менеджерам, осуществляющим выбор.
Описывающих характер (основное внимание уделяют реальным процессам разработки стратегий)	Школа предпринимательства (П. Друкер, И. Шумпетер)	Формирование стратегии как процесс предвидения. Центральное понятие школы предпринимательства – «видение»: интуитивное представление будущего, рожденное в сознании руководителя организации. Школа предпринимательства выдвинула на первый план такие важнейшие аспекты формирования стратегии, как упреждающий (проактивный) характер этого процесса и ту роль, которую играют в нем индивидуальное руководство и стратегическое видение. Основным недостатком школы предпринимательства считается то, что она полностью сводит формирование стратегии к поведению одного человека и при этом практически никак не объясняет сам стратегический процесс.
	Когнитивная школа (Г. Саймон, Дж. Марч)	Формирование стратегии как ментальный процесс. Стратегия — это понимание и потому построение стратегии можно назвать «достижением понимания»; формирование стратегии является протекающим в сознании стратега процессом познания; стратегии зарождаются как перспективы (в форме концепций, карт, схем, фреймов), предписывающие способы получения информации из окружающей среды. Созданная психологами когнитивная школа является абсолютно неоперациональной с точки зрения возможностей ее практического применения.
	Школа обучения (Ч. Линдблом, Р. Кайерт, К. Бейк, Дж. Куинн, К. Прахалад, Г. Хэмела.	Формирование стратегии как развивающийся процесс. Стратегии возникают тогда, когда люди (действуя иногда индивидуально, но чаще коллективно) приходят к изучению (обучению) складывающейся ситуации, на этой основе исследуют способность организации справиться с ней и, в конечном счете, реализуют действенную схему поведения. Центральным моментом является то, что школа соединяет процессы формулировки (разработки) стратегии и ее внедрения (реализации) и воссоединяет связь между «мыслями и действиями». Процедура обучения носит развивающийся характер и принципиально важно, что это динамический процесс, когда фактически и разработка, и реализация стратегии не разделены во времени и пространств.

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения Б

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3
	Школа культуры (Э. Ренман и Р. Норманн)	Формирование стратегии как коллективный процесс. Понятие «культуры» в первую очередь ассоциируется здесь с «организационной культурой», «идеологией», «стилем принятия решений и их исполнения». Основная посылка данной школы состоит в понимании организации как коллективной социальной системы и в том, что основу их конкурентного стратегического превосходства составляют уникальные культурные традиции. Формирование стратегии превращается в управление коллективным познанием в виде процесса социального взаимодействия, основанного на общих для членов данной организации убеждениях и понимании.
	Школа внешней среды (М. Ханнан, Дж. Фримен и Д.Пью)	Формирование стратегии как реактивный процесс. Определяющее значение в этой школе уделяется внешней среде и «реактивному» процессу формирования стратегий под ее влиянием. Создание стратегии сводится к процессу отражения внешних условий, что, по сути, выводит эту школу за границы стратегического управления. В такой постановке руководство компании рассматривается как пассивный элемент стратегического процесса, задача которого сужается лишь к идентификации внешних сил и обеспечению адаптации к ним этой организации.
Позиционирует себя в качестве некоего «примиряющего симбиоза» всех остальных школ стратегирования	Школа конфигурации (А. Чандлер, Г. Минцберг, Д. Миллер, Р. Майлз, К. Сноу)	Формирование стратегии как процесс трансформации. 1. Большую часть времени организация может быть описана как некая устойчивая конфигурация ее составных частей с присущим ей набором стратегий. Такие периоды стабильности время от времени прерываются трансформацией — «квантовым скачком» в иную конфигурацию; 2. Чередование периодов устойчивого состояния конфигурации и переходного процесса трансформации со временем выстраивается в схематичную последовательность («концепция жизненных циклов организаций»); 3. Основная цель стратегического менеджмента состоит в поддержании стабильности организации на относительно длительных отрезках времени. Но в периоды возникновения потребности в трансформации стратегический менеджмент должен обеспечить управление процессом перехода и сохранение жизнеспособности организации; 4. Соответственно процесс построения стратегии сводится к разработке концепций или формальному планированию, к систематическому анализу и видению руководства, к скооперированному обучению или конкурентной политике, к сосредоточенности на индивидуальном обучении, коллективной социализации или ограничивается реакциями на воздействия внешней среды. Однако его обязательным условием выступает своевременность предпринимаемых действий и их адекватность контексту; 5. Результирующие стратегии принимают формы планов, схем, позиций, перспектив
Примечание. Составлено автором по: 83		

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Таблица В.1

Характеристика систем стратегического планирования и управления

Страна	Общая характеристика	Участники /Механизмы	Методическое обеспечение
1	2	3	4
Япония	<p>В настоящее время региональное планирование Японии представляет собой некоторую систему планов (программ) развития. На уровне центральных органов государственной власти принимаются планы комплексного развития территории страны, которые охватывают все 10 экономических районов Японии, а также имеются региональные разделы и в общенациональных экономических планах. На центральном уровне разрабатываются и планы развития отдельных проблемных регионов. Все 47 префектур и муниципальные образования страны сами составляют и реализовывают свои планы развития соответствующих территориальных образований. Эти планы имеют схожую структуру с центральными планами, но, в отличие от последних, более детальны и в большей степени отражают специфику районов.</p>	<p>Основное финансовое бремя реализации региональных планов и программ лежит на центральном правительстве. Местные финансы составляют значительно меньшую долю. Существуют специальные государственные органы, субсидирующие различные региональные мероприятия: Японская корпорация регионального развития, Кредитное учреждение Хоккайдо – Тохоку, Японский банк развития. Основными источниками финансирования региональных планов Японии являются субсидии центрального правительства местным властям с целью развития инфраструктуры; налоговые льготы и права ускоренной амортизации предприятиям, инвестирующим в экономику выделенных районов; займы государственных финансовых учреждений.</p>	<p>В 1962 г. принимается Закон «О комплексном развитии территории страны», который заложил основу государственного регулирования размещения производительных сил по территории страны на макроуровне.</p> <p>В 2005 г. «Закон о комплексном развитии государственной территории» был преобразован в «Закон о плане формирования государственной территории», и вместо Комплексного плана развития территории Японии стали составлять новые планы формирования государственной территории.</p>

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения В

Продолжение таблицы В.1

1	2	3	4
США	<p>Для США характерно стратегическое планирование, суть которого состоит в выборе главных приоритетов развития национальной экономики на федеральном уровне и на этой основе в выстраивании отношений федеральной власти с администрациями штатов, бизнесом, обществом. Государством определяются направления, по которым предстоит развиваться обществу, на каких рынках лучше действовать, какие перспективные технологии разрабатывать, как обеспечить социальное равноправие и единство страны, каким секторам экономики государство будет отдавать предпочтение, какие негосударственные и общественные структуры поддерживать и на каких условиях. Наиболее общим документом, определяющим концепцию жизнедеятельности США на период президентского цикла, является Стратегия национальной безопасности²⁸. Особенностью системы стратегического планирования США является то, что акцент в системе стратегического планирования делается на документы краткосрочного планирования (один год), за исключением Стратегического плана.</p>	<p>На федеральном уровне США вопросами планирования экономического развития регионов занимаются две организации. Управление экономического развития (УЭР) выполняет миссию стимулирования инноваций и конкурентоспособности американских регионов (регионов экономического развития). Другая структура оказывающая влияние на экономическое развитие регионов и городов, – Партнерство устойчивых сообществ. Ключевая роль партнерства заключается в интеграции экономического развития в традиционное пространственное планирование на федеральном уровне, а также в распространении этого подхода на остальные уровни власти. Федеральная поддержка экономического развития регионов осуществляется на программной основе через систему грантов, техническую помощь и другие механизмы. Основным инструментом государственного регионального планирования – разнообразные федеральные программы.</p>	<p>Ключевое значение в системе государственного стратегического планирования в США имеет Федеральный закон «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений». Законом устанавливается процедура отчетности и порядок действий при невыполнении планов, необходимость определения приоритетов федерального правительства и агентств, конечных эффектов (результатов) и требуемых улучшений в управлении на федеральном уровне для обеспечения конечного результата, персональная ответственность за достижение результатов, учреждается институт главных исполнителей агентств и Совет по улучшению результатов деятельности и ответственных должностных лицах с функциями координации и оперативного обеспечения деятельности руководства, устанавливается формат результативных планов и отчетности.</p>

²⁸ Содержательно Стратегия включает четыре блока проблем: безопасность, благосостояние, ценности и международный порядок, покрывающие все сферы деятельности государства и общества.

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения В

Продолжение таблицы В.1

1	2	3	4
ЕС	<p>Стратегическое планирование и управление экономическим развитием в ЕС имеет два ярко выраженных элемента. Во-первых – это общеевропейская система стратегического управления, определяющая направления, целеполагание, важнейшие параметры финансовой и структурной политик государств – участников ЕС, требования по содержанию и формату национальных «программ стабилизации и конвергенции», а также мониторинг бюджетной и экономической политик органами ЕС; во-вторых – это система национального законодательства и плановых документов, охватывающих общегосударственный, секторальный, региональный и муниципальный уровни управления. Содержательной основой общеевропейской системы стратегического управления и планирования является стратегия экономического развития на 10 лет «Европа 2020», принятая Европейским союзом в 2010 г..</p>	<p>Совет ЕС – центральное звено в реализации стратегии «Европа 2020». Европейская комиссия ответственна за контроль продвижения к целям, за координацию политики государств-членов, за подготовку и внесение необходимых предложений по управлению процессами решения первоочередных задач. Европейский парламент действует в качестве законодателя в сфере реализации приоритетных направлений деятельности и в качестве объединяющей общество силы по поводу проводимой политики. Этот подход, основанный на кооперации органов власти ЕС, распространяется на комитеты, национальные парламенты, национальные, региональные и местные власти, на все заинтересованные стороны и гражданское общество в целом. Реализация основных направлений в ЕС организована в годовом цикле, который разделен на две части, известные как Европейский семестр и Национальный семестр. Европейский семестр предусматривает проведение Европейской комиссией анализа финансовых и структурных реформ в экономике каждого государства-члена, предоставление рекомендаций и контроль за их исполнением, включая контроль за соответствием национальных программ совместно согласованной европейской политике.</p>	<p>В целях придания планам и программам государств-членов ЕС направленности на укрепление финансовых систем и координации фискальных политик ЕС разработал и ввел в действие с 1 января 1999 г. пакет методических документов, объединенных общим названием «Пакт стабильности и роста». В 2015 г. приняты три новых документа: рекомендации по наилучшим способам придания гибкости стратегическим документам в рамках существующих правил SGP, рекомендации Еврокомиссии по поддержке структурных реформ и инвестиций, третий – ответы на наиболее часто задаваемые вопросы.</p>

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения В

Продолжение таблицы В.1

1	2	3	4
Китай	<p>В ходе реформы и перехода от директивного к направляющему планированию заметно повысилась роль отраслевого и регионального планирования. Национальная стратегия играет важную роль в руководстве и продвижении регионального развития в Китае, что является одной из отличительных особенностей регионального развития Китая. Стратегическое планирование регионального развития основано на политических инициативах верхнего уровня по управлению крупными территориями, объединяющими несколько провинций со сходными особенностями развития, с периодом реализации соответствующих программ от 10 до 50 лет и погружением среднесрочных задач в пятилетние и годовые планы развития отраслей и регионов. Составление региональных пятилетних планов – сфера ответственности провинций.</p>	<p>Составление региональных программ экономического развития возлагается на местные власти на уровне провинций. Затем они утверждаются местными собраниями народных представителей. Местные плановые ведомства отвечают за составление проекта программы, который должен быть увязан с государственной программой экономического развития. До утверждения проект программы регионального развития согласовывается с программой строительства основных объектов на местах, программой размещения основных объектов развития природных ресурсов и других объектов, которые оказывают влияние на основное содержание программы экономического и социального развития страны. После этого программа обсуждается и утверждается на заседании местного СНП и направляется в соответствующие ведомства.</p>	

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Таблица Г.1

Общая характеристика принципов стратегического планирования

Принципы	Общая характеристика
1	2
единства и целостности	единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования
разграничения полномочий	осуществление установленных законодательством РФ полномочий органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также пути достижения этих целей и решения этих задач
преемственности и непрерывности	разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов реализации документов стратегического планирования
сбалансированности системы стратегического планирования	согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации
результативности и эффективности стратегического планирования	выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования
ответственности участников стратегического планирования	ответственность участников стратегического планирования за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществление мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения Г

Продолжение таблицы Г.1.

прозрачности (открытости) стратегического планирования	документы стратегического планирования, за исключением документов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, подлежат официальному опубликованию
реалистичности	при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков
ресурсной обеспеченности	при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования
измеряемости целей	должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования
соответствия показателей целям	показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации
программно-целевой	определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимосвязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования
Примечание: составлено по... О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон № 172-ФЗ от 28.06.2014.	

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

ПОЛНОМОЧИЯ УЧАСТНИКОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ (ПРИВЕДЕНО ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 28.06.2014 № 172-ФЗ (РЕД. ОТ 31.07.2020) "О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Статья 4. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования относятся:

1) установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования;

2) определение порядка осуществления стратегического планирования;

3) определение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также способов и источников ресурсного обеспечения их достижения;

4) формирование комплекса мероприятий, направленных на достижение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития Российской Федерации, решение задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

5) установление общих требований к содержанию документов стратегического планирования, к последовательности и порядку их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения (одобрения);

6) установление порядка координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования;

7) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач;

8) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

9) методическое обеспечение стратегического планирования;

10) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) федеральными органами государственной власти;

11) иные полномочия в сфере стратегического планирования, отнесенные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения Д

Статья 5. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации;

2) установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

3) разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Российской Федерации;

4) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

5) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации;

6) установление порядка осуществления стратегического планирования в субъектах Российской Федерации в соответствии с нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона;

7) участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации;

8) иные полномочия в сфере стратегического планирования, отнесенные в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

ПРИЛОЖЕНИЕ Ж

Таблица Ж.1

Документы стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне

Документ	Характеристика
1	2
Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания	
Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ	является программным политико-правовым документом, выражающим видение президента стратегических направлений развития России на ближайшую перспективу. Включает в себя как положения политического, экономического, идеологического характера, так и конкретные предложения, касающиеся законотворческой работы парламента
Стратегия социально-экономического развития РФ	документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации
Стратегия национальной безопасности РФ, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ	документ в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, который разрабатывается Советом Безопасности Российской Федерации совместно с другими участниками стратегического планирования с учетом стратегического прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, не превышающий периода, на который разработан стратегический прогноз Российской Федерации, и корректируется каждые шесть лет
Стратегия научно-технологического развития РФ	документ стратегического планирования, определяющий стратегические цели и основные задачи, направления и приоритеты государственной политики, направленные на устойчивое, динамичное и сбалансированное научно-технологическое развитие Российской Федерации на долгосрочный период.
Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу	
Отраслевые документы стратегического планирования РФ	документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования
Стратегия пространственного развития РФ	документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения Ж

Продолжение таблицы Ж.1

1	2
Стратегии социально-экономического развития макрорегионов	документ стратегического планирования, определяющим направления, приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития части территории Российской Федерации, которая включает в себя территории 2 и более субъектов Российской Федерации.
<i>Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования</i>	
Прогноз научно-технологического развития РФ	документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах научно-технологического развития РФ и субъектов РФ на долгосрочный период
Стратегический прогноз РФ	документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности Российской Федерации
Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период и среднесрочный периоды	документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о внешних и внутренних условиях, направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития РФ на среднесрочный или долгосрочный период
Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период	документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, показатели финансового обеспечения государственных программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты бюджетной системы РФ, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период.
<i>Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования</i>	
Основные направления деятельности Правительства РФ	ключевой документ стратегического планирования Правительства Российской Федерации, определяющим основные механизмы, меры и действия по реализации своих полномочий
Государственные программы РФ	документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ
Государственная программа вооружения	Документ среднесрочного планирования, определяющий сбалансированный по целям, задачам, заказчикам, ресурсам и срокам комплекс мероприятий, по созданию, производству и поддержанию в боеготовом состоянии вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) необходимых и достаточных для решения задач ВС РФ и других войск по защите интересов России от внешних и внутренних угроз.

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения Ж

Продолжение таблицы Ж.1

1	2
Схемы территориального планирования РФ	содержат положения о территориальном планировании, карты планируемого размещения объектов федерального значения. В соответствии со статьей 10 Градостроительного кодекса схемы территориального планирования РФ разрабатываются в обязательном порядке в следующих областях: федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения; оборона страны и безопасность государства; энергетика; высшее образование; здравоохранение.
Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти	документ стратегического планирования, содержащий цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти на среднесрочный период и предусматривающий в рамках установленных полномочий федерального органа исполнительной власти обеспечение реализации документов стратегического планирования

Таблица Ж.2 – Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне субъекта Российской Федерации

Документ	Характеристика
1	2
<i>Документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания</i>	
Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта РФ на долгосрочный период
<i>Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования</i>	
Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период;	документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный или долгосрочный период
Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период	документ, содержащий прогноз основных характеристик консолидированного бюджета субъекта РФ, показатели финансового обеспечения государственных программ субъекта РФ на период их действия, иные показатели, характеризующие консолидированный бюджет субъекта РФ, а также основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период.
Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период	документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный или долгосрочный период

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения Ж

Продолжение таблицы Ж.2

1	2
<i>Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования</i>	
План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ	разрабатывается на основе положений стратегии социально-экономического развития субъекта РФ на период реализации стратегии с учетом основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.
Государственные программы субъекта РФ	документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта РФ
Схема территориального планирования двух и более субъектов РФ	содержит положение о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов регионального значения
Схема территориального планирования субъекта РФ	содержат положения о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов регионального значения, относящихся к следующим областям: транспорт (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения; предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий; образование; здравоохранение; физическая культура и спорт; энергетика; иные области в соответствии с полномочиями субъектов РФ

Таблица Ж.3 – Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования

Документ	Характеристика
1	2
Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период
План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО	разрабатывается на основе положений стратегии социально-экономического развития муниципального образования
Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период	документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения Ж

Продолжение таблицы Ж.3

1	2
Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период	документ, содержащий прогноз основных характеристик бюджета муниципального образования, показатели финансового обеспечения муниципальных программ муниципального образования на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджет муниципального образования.
Муниципальные программы	документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Таблица 3.1

Нормативные и правовые акты в сфере стратегического управления и планирования

НПА	Характеристика
1	2
Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»	устанавливает правовые основы стратегического планирования в РФ, 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.
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»	определены национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года
Государственная регистрация документов	
Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»	федеральная информационная система стратегического планирования создается в целях информационного обеспечения стратегического планирования, которое осуществляется в отношении документов стратегического планирования, не содержащих служебную информацию ограниченного распространения или сведений, составляющих государственную тайну, посредством государственной автоматизированной информационной системы "Управление"
Постановление от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования»	устанавливают порядок и сроки государственной регистрации документов стратегического планирования, а также порядок ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования.
Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 г. № 832	Устанавливает структуру уникального реестрового номера документа стратегического планирования; порядок присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения 3

Продолжение таблицы 3.1

1	2
<p>Приказ Минэкономразвития России от 09.02.2016 № 831 «Об установлении требований к форме уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесении в него изменений, порядка ее заполнения и представления»</p>	<p>устанавливает требования к форме уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесении в него изменений, порядок ее заполнения и представления федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, ответственными за разработку соответствующих документов стратегического планирования, для государственной регистрации документа стратегического планирования и внесения записи о нем в федеральный государственный реестр документов стратегического планирования</p>
<p>Документы целеполагания</p>	
<p>Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 № 822 «Об утверждении положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально - экономического развития макрорегионов»</p>	<p>определяет содержание, состав, порядок разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов.</p>
<p>Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 № 823 «Об утверждении правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально - экономического развития РФ»</p>	<p>определяют порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации</p>
<p>Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития РФ, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации»</p>	<p>определяет содержание, состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации.</p>
<p>Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162 "Об утверждении правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении правительства РФ»</p>	<p>устанавливают порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, а также порядок подготовки докладов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации отраслевых документов.</p>

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения 3

Продолжение таблицы 3.1

1	2
Постановление Правительства РФ от 23.01.2016 № 30 «Об утверждении правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально - экономического развития макрорегионов»	определяют порядок осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов
Приказ Минэкономразвития России от 23 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации»	методическое обеспечение деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации
Документы прогнозирования	
Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально - экономического развития российской федерации на долгосрочный период»	определяют порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период
Постановление Правительства РФ от 13.07.2015 г. № 699 «Об утверждении правил разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития РФ»	определяют порядок разработки и корректировки прогноза научно-технологического развития Российской Федерации
Постановление Правительства РФ от 14.11.2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ»	определяют порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период
Постановление Правительства РФ от 31.08.2015 г. № 914 О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период	определяют порядок, сроки и условия разработки и утверждения, а также требования к составу и содержанию бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период
Документы планирования и программирования	

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения 3

Продолжение таблицы 3.1

1	2
<p>Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ»</p>	<p>определяет правила разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, а также контроля за ходом их реализации</p>
<p>Постановление Правительства РФ от 26.12.2015 № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации»</p>	<p>определяют структуру, порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации</p>
<p>Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 789 «Об утверждении правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации»</p>	<p>определяют содержание, порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации</p>
<p>Общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования</p>	
<p>Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1559 "Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования</p>	<p>устанавливают порядок и сроки общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ И

Таблица И.1

Подходы к содержанию понятия «экономическое пространство»

Подход	Авторы	Содержание
1	2	3
Территориальный	А.Г. Гранберг	«Насыщенная территория, вмещающую множество объектов и связей между ними: населенные пункты, промышленные предприятия, хозяйственно освоенные и рекреационные площади, транспортные и инженерные сети и т.д.
	Е. Г. Анимица и Н. М. Сурнина	«Государственная территория, в пределах которой создается, используется и воспроизводится система жизнедеятельности человека, осуществляется деятельность людей в целях удовлетворения потребностей. Экономическое пространство в широком смысле – вся территория суши вместе с территориальным, водным пространством, и в узком – хозяйственно освоенная территория страны, на которой осуществляется деятельность, связанная с производством, распределением, обменом и потреблением товаров и услуг. Такой подход к изучению региона позволяет выделять пространство территории в различных видах границ: географических, государственных, региональных и других»
Ресурсный	В.В. Чекмарев	«Пространство, образованное: «а) физическими и юридическими лицами (субъектами), которые для реализации своих экономических потребностей и выражающих эти потребности экономических интересов вступают в экономические отношения; б) физическими и нефизическими объектами, являющимися источниками экономических интересов и экономических отношений. Источниками экономических интересов выступают экономические ресурсы»
	Н.Л. Дружинин	«Среда для принятия решений по использованию ресурсов»
Информационный	Н. Shibusawa	«Экономическое пространство может интерпретироваться как некоторая коммерческая часть Интернета, посредством которой осуществляется управление потоками произведенных товаров»
	Е. Ю. Иванов	«Экономическое пространство формируется информационными потоками, циркулирующими между хозяйствующими субъектами, и именно они определяют структуру этого пространства»
Процессный	О.А. Бияков	«Это система отношений между субъектами, реализующих частные экономические процессы, и субъектом совокупного экономического процесса (V-процесса) по формированию ожидаемых результатов их деятельности»

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения И

Продолжение таблицы И.1

1	2	3
Субъектно-объектный	П.А. Минакир, А.Н. Демьяненко	«Множество экономических агентов, распределенных в пределах определенного географического пространства и взаимодействующих друг с другом в соответствии с едиными в пределах этого географического пространства экономическими институтами»
Системный	Г.Б. Клейнер	«Единая система, заключающая в себе множество относительно самостоятельных подсистем, состав и структура которых определяется в соответствии с позицией наблюдателя или группы наблюдателя»
Примечание: составлено по [13]		

ПРИЛОЖЕНИЕ К

Таблица К.1

Рейтинговая оценка показателя «инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования на душу населения» муниципальных образований в 2007-2017 гг., млн. руб.

Муниципальное образование	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Архаринский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Белогорск ГО	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Белогорский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Благовещенск ГО	0,1	0,2	0,2	0,3	0,9	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0
Благовещенский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Бурейский МР	1,0	1,0	0,5	0,4	1,0	0,4	0,7	1,0	1,0	0,3	0,0
Завитинский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Зейский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Зея ГО	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Ивановский МР	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Константиновский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Магдагачинский МР	0,2	0,4	0,6	0,5	1,0	0,7	1,0	0,3	0,1	0,2	1,0
Мазановский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Михайловский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Октябрьский МР	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Прогресс ГО	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Райчихинск ГО	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ромненский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Свободненский МР	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	1,0	0,3
Свободный ГО	0,0	0,0	0,0	0,2	0,8	1,0	0,5	0,4	0,4	0,1	0,0
Селемджинский МР	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,4	0,6	0,2	0,1	0,0
Серышевский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Сковородинский МР	0,1	0,5	1,0	1,0	0,6	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,0
Тамбовский МР	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Тында ГО	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,0
Тындинский МР	0,5	0,8	0,5	0,5	0,4	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
Шимановск ГО	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,2	0,0
Шимановский МР	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения К

Таблица К.2

Рейтинговая оценка показателя «миграционный прирост (отток) населения, на 1000 чел.» муниципальных образований в 2007-2017 гг.

Муниципальное образование	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Архаринский МР	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Белогорск ГО	0,8	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6	0,4	0,3	0,2	0,3	0,4
Белогорский МР	0,5	0,2	0,4	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Благовещенск ГО	0,3	0,3	0,4	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,2	0,3	0,4
Благовещенский МР	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Бурейский МР	0,5	0,4	0,3	0,4	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2
Завитинский МР	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
Зейский МР	0,6	0,3	0,2	0,3	0,5	0,4	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0
Зея ГО	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
Ивановский МР	0,8	0,5	0,6	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
Константиновский МР	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,2	0,1	0,3	0,3
Магдагачинский МР	0,3	0,1	0,3	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
Мазановский МР	0,6	0,3	0,7	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Михайловский МР	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,3	0,1	0,1	0,3	0,1
Октябрьский МР	1,0	0,4	0,6	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,0	0,3	0,4
Прогресс ГО	0,7	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Райчихинск ГО	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ромненский МР	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1	0,3	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2
Свободненский МР	0,0	0,0	0,5	0,7	0,9	0,6	0,5	0,4	0,4	0,1	0,3
Свободный ГО	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1	0,1	0,3	0,3
Селемджинский МР	0,4	0,0	0,1	0,3	0,4	0,2	0,2	0,0	0,2	0,1	0,2
Серьшевский МР	0,5	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4
Сковородинский МР	0,4	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Тамбовский МР	0,8	0,5	0,5	0,6	0,7	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Тында ГО	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3
Тындинский МР	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0
Шимановск ГО	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4
Шимановский МР	0,7	0,4	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,0	0,0	0,1	0,3

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения К

Таблица К.3

Рейтинговая оценка показателя «естественный прирост (убыль) населения, на 1000 человек» муниципальных образований в 2007-2017 гг.

Муниципальное образование	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Архаринский МР	0,3	0,3	0,0	0,1	0,4	0,3	0,2	0,5	0,3	0,1	0,5
Белогорск ГО	0,5	0,5	0,3	0,4	0,6	0,6	0,5	0,4	0,6	0,7	0,8
Белогорский МР	0,6	0,7	0,6	0,9	0,7	0,6	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6
Благовещенск ГО	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0
Благовещенский МР	0,6	0,7	1,0	0,8	0,7	0,7	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Бурейский МР	0,3	0,7	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	0,6
Завитинский МР	0,4	0,5	0,1	0,3	0,5	0,4	0,2	0,0	0,3	0,2	0,6
Зейский МР	0,6	0,5	0,4	0,6	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,2	0,6
Зея ГО	0,2	0,5	0,5	0,2	0,6	0,3	0,4	0,2	0,5	0,3	0,6
Ивановский МР	0,7	0,8	0,4	0,7	0,6	0,7	0,8	1,0	0,8	0,7	0,9
Константиновский МР	0,9	1,0	0,9	0,8	1,0	1,0	0,9	0,8	0,9	0,7	0,9
Магдагачинский МР	0,0	0,2	0,0	0,3	0,5	0,3	0,3	0,2	0,6	0,4	0,7
Мазановский МР	0,4	0,4	0,1	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,5	0,7	0,9
Михайловский МР	0,5	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,7
Октябрьский МР	0,6	0,8	0,7	0,4	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9
Прогресс ГО	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3
Райчихинск ГО	0,2	0,4	0,0	0,1	0,5	0,3	0,1	0,0	0,3	0,4	0,6
Ромненский МР	0,5	0,6	0,5	0,3	0,6	0,4	0,5	0,4	0,5	0,1	0,4
Свободненский МР	0,2	0,0	0,3	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6	0,4	0,5	0,6
Свободный ГО	0,2	0,4	0,1	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,6
Селемджинский МР	0,9	0,7	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6	0,8	0,6	0,6	0,9
Серьшевский МР	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,6	0,9	0,8
Сковородинский МР	0,5	0,5	0,2	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,6
Тамбовский МР	0,6	0,8	0,3	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,8
Тында ГО	1,0	1,0	0,9	1,0	0,7	1,0	0,8	0,9	0,9	0,8	1,0
Тындинский МР	0,9	0,9	0,8	0,6	0,6	0,8	0,8	1,0	0,5	0,5	0,8
Шимановск ГО	0,2	0,5	0,1	0,3	0,5	0,5	0,4	0,3	0,6	0,4	0,6
Шимановский МР	0,1	0,5	0,1	0,2	0,3	0,9	0,1	0,5	0,0	0,0	0,0

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения К

Таблица К.4

Рейтинговая оценка показателя «валовой муниципальный продукт на душу населения» муниципальных образований в 2007-2017 гг., тыс. руб.

Муниципальное образование	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Архаринский МР	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Белогорск ГО	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1
Белогорский МР	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Благовещенск ГО	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Благовещенский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Бурейский МР	0,5	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Завитинский МР	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Зейский МР	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Зея ГО	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Ивановский МР	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Константиновский МР	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Магдагачинский МР	0,6	0,7	0,5	0,6	0,9	0,8	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6
Мазановский МР	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Михайловский МР	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Октябрьский МР	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Прогресс ГО	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Райчихинск ГО	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Ромненский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Свободненский МР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Свободный ГО	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Селемджинский МР	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,9	1,0	1,0
Серышевский МР	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Сковородинский МР	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,3	0,4	0,3
Тамбовский МР	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1
Тында ГО	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9	0,6	0,6	0,6
Тындинский МР	0,5	0,6	0,6	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Шимановск ГО	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Шимановский МР	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3

ПРИЛОЖЕНИЕ Л

Таблица Л.1

Изменение состава кластеров за период 2007-2017 гг.

Год	Состав кластеров				
	1 кластер	2 кластер	3 кластер	4 кластер	5 кластер
1	2	3	4	5	6
2007	ГО Тында, МР Тындинский, МР Сквородинский, МР Бурейский	МР Благовещенский	МР Серышевский, МР Константиновский, МР Михайловский, МР Мазановский, МР Белогорский, МР Тамбовский, МР Ивановский, МР Октябрьский, ГО Благовещенск, ГО Белогорск	ГО Свободной, МР Магдагачинский, МР Селемджинский	МР Зейский, ГО Шимановск, ГО Прогресс, МР Шимановский, ГО Зeya, ГО Райчихинск, МР Ромненский, МР Свободненский, МР Завитинский, МР Архаринский
2008	ГО Тында, МР Тындинский, МР Магдагачинский, МР Бурейский, МР Сквородинский	МР Благовещенский	МР Серышевский, МР Константиновский, МР Тамбовский, МР Октябрьский, МР Михайловский, МР Ивановский, ГО Благовещенск, ГО Белогорск, МР Белогорский	ГО Свободный, МР Селемджинский	ГО Прогресс, МР Ромненский, МР Шимановский, ГО Зeya, МР Зейский, ГО Шимановск, МР Мазановский, МР Завитинский, ГО Райчихинск, МР Архаринский, МР Свободненский
2009	ГО Тында, МР Тындинский, МР Сквородинский, МР Магдагачинский, МР Бурейский	МР Благовещенский	МР Тамбовский, МР Свободненский, ГО Благовещенск, МР Серышевский, МР Константиновский, МР Ивановский, ГО Белогорск, МР Михайловский, МР Белогорский, МР Октябрьский, МР Мазановский	МР Селемджинский, ГО Свободный	МР Зейский, МР Ромненский, МР Завитинский, МР Шимановский, ГО Шимановск, ГО Зeya, ГО Прогресс, ГО Райчихинск, МР Архаринский
2010	ГО Тында, МР Тындинский, МР Сквородинский, МР Магдагачинский	МР Благовещенский	МР Тамбовский, МР Свободненский, ГО Благовещенск, МР Серышевский, МР Константиновский, МР Ивановский, ГО Белогорск, МР Михайловский, МР Белогорский, МР Октябрьский, МР Мазановский	МР Бурейский, МР Селемджинский, ГО Свободный	МР Зейский, МР Ромненский, МР Завитинский, МР Шимановский, ГО Шимановск, ГО Зeya, ГО Прогресс, ГО Райчихинск, МР Архаринский
2011	ГО Тында, МР Тындинский, МР Магдагачинский, МР Сквородинский, МР Бурейский, МР Селемджинский, ГО Свободный, ГО Благовещенск	МР Свободненский, МР Благовещенский	МР Константиновский, МР Серышевский, МР Ромненский, МР Белогорский, МР Мазановский, МР Ивановский, МР Михайловский, МР Тамбовский, ГО Белогорск, МР Октябрьский		ГО Прогресс, ГО Райчихинск, ГО Зeya, МР Шимановский, МР Зейский, ГО Шимановск, МР Завитинский, МР Архаринский

ПРОДОЛЖЕНИЕ Приложения Л

Продолжение таблицы Л.1

1	2	3	4	5	6
2012	ГО Тында, МР Тындинский, МР Магдагачинский, МР Сквородинский, МР Бурейский, МР Селемджинский	МР Благовещенский	МР Серышевский, МР Тамбовский, МР Октябрьский, МР Михайловский, МР Константиновский, ГО Благовещенск, МР Ивановский, МР Белогорский, ГО Белогорск		ГО Прогресс, ГО Райчихинск, ГО Зeya, МР Шимановский, МР Зейский, ГО Шимановск, МР Завитинский, ГО Свободный, МР Ромненский, МР Мазановский, МР Архаринский
2013	ГО Тында, МР Тындинский, МР Магдагачинский, ГО Свободный, МР Селемджинский, МР Сквородинский, МР Бурейский	МР Благовещенский	МР Серышевский, МР Тамбовский, МР Октябрьский, МР Константиновский, МР Ивановский, ГО Благовещенск, МР Михайловский, МР Белогорский, МР Ивановский, МР Мазановский	МР Свободненский	МР Шимановский, ГО Шимановск, ГО Зeya, ГО Райчихинск, МР Завитинский, МР Ромненский, ГО Прогресс, МР Зейский, МР Архаринский
2014	ГО Тында, МР Тындинский, МР Селемджинский, МР Магдагачинский, МР Сквородинский, МР Бурейский	МР Благовещенский	МР Серышевский, МР Тамбовский, МР Октябрьский, МР Константиновский, МР Ивановский, ГО Благовещенск, МР Михайловский, МР Белогорский, МР Ивановский, МР Мазановский	МР Свободненский	МР Шимановский, ГО Шимановск, ГО Свободный, ГО Зeya, ГО Райчихинск, МР Завитинский, МР Ромненский, ГО Прогресс, МР Зейский, МР Архаринский
2015	ГО Тында, МР Тындинский, МР Селемджинский, МР Магдагачинский, МР Сквородинский, МР Бурейский	МР Благовещенский	МР Серышевский, ГО Благовещенск, МР Михайловский, МР Белогорский, МР Ивановский, МР Мазановский, МР Константиновский, МР Октябрьский, МР Тамбовский, ГО Белогорск	МР Свободненский	МР Шимановский, ГО Шимановск, ГО Свободный, ГО Зeya, ГО Райчихинск, МР Завитинский, МР Ромненский, ГО Прогресс, МР Зейский, МР Архаринский
2016	ГО Тында, МР Тындинский, МР Селемджинский, МР Магдагачинский, МР Сквородинский	МР Благовещенский	МР Серышевский, ГО Благовещенск, МР Михайловский, МР Белогорский, МР Ивановский, МР Мазановский, МР Константиновский, МР Октябрьский, МР Тамбовский, ГО Белогорск	МР Свободненский	МР Шимановский, ГО Шимановск, ГО Свободный, ГО Зeya, ГО Райчихинск, МР Завитинский, МР Бурейский, МР Ромненский, ГО Прогресс, МР Зейский, МР Архаринский
2017	ГО Тында, МР Тындинский, МР Селемджинский, МР Магдагачинский	МР Благовещенский	МР Ивановский, МР Мазановский, МР Константиновский, МР Октябрьский, ГО Благовещенск, МР Серышевский, МР Тамбовский, ГО Белогорск		МР Шимановский, ГО Шимановск, ГО Свободный, ГО Зeya, ГО Райчихинск, МР Свободненский, МР Завитинский, МР Сквородинский, МР Бурейский, МР Ромненский, ГО Прогресс, МР Михайловский, МР Зейский, МР Белогорский, МР Архаринский

Лазарева Виктория Владимировна,

*доцент кафедры экономической теории и государственного управления АмГУ,
канд. экон. наук;*

Дьяченко Владимир Николаевич,

старший научный сотрудник ИЭИ ДВОРАН, канд. философ. наук, старший научный сотрудник.

Стратегическое управление региональным развитием. Учебно-методическое пособие

Заказ