

МЕТОДОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: ИННОВАЦИОННЫЙ ПОДХОД
METHODOLOGY OF DEVELOPMENT OF STRATEGY OF DEVELOPMENT OF RURAL AREAS: AN INNOVATIVE APPROACH



УДК 001.81:338.43

DOI:10.24411/2588-0209-2019-10105

Агибалов Александр Владимирович,

*кандидат экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой финансов и кредита,
декан экономического факультета*

Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I, г. Воронеж,

Клейменов Дмитрий Сергеевич

*кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов и кредита*

Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I, г. Воронеж,

Орехов Алексей Анатольевич

*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры финансов и кредита*

Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I, г. Воронеж

Agibalov A.V. agi-64@mail.ru

Kleimenov D.S. dmi248@yandex.ru

Orekhov A.A. alex.orekhov@yandex.ru

В статье систематизированы положения о стратегическом планировании развития сельских территорий. Отмечена важность учитывать при разработке стратегии развития сельских территорий, что они могут быть представлены однородными и неоднородными сельскими муниципальными райо-

нами. К рекомендуемому содержанию основной части Стратегии следует отнести такие разделы: оценка достигнутых целей социально-экономического развития муниципального образования и результаты стратегического анализа; миссия, цели и задачи социально-экономического развития муниципального района; сценарии и показатели достижения целей социально-экономического развития муниципального района; направления социально-экономической политики муниципального района; механизм реализации Стратегии. Предлагаемый инновационный подход к разработке стратегии социально-экономического развития территории был апробирован при подготовке стратегий социально-экономического развития 4 районов Воронежской области: Терновского, Воробьевского, Таловского, Репьевского.

Summary

The article systematizes the provisions on strategic planning of rural development. It was noted that it is important to take into account when developing a strategy for the development of rural areas that they can be represented by homogeneous and heterogeneous rural municipal areas. The recommended content of the main part of the Strategy should include the following sections: assessment of the achieved goals of socio-economic development of the municipality and the results of the strategic analysis; mission, goals and objectives of social and economic development of the municipal district; scenarios and indicators of achievement of the goals of social and economic development of the municipal district; directions of social and economic policy of the municipal district; the mechanism for implementing the Strategy. The proposed innovative approach to the development of the strategy of socio-economic development of the territory was tested in the preparation of strategies of socio-economic development of 4 districts of the Voronezh region: Ternovsky, Vorobyevsky, Talovsky, Repyevsky.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальный район, социально-экономическое развитие, сельские территории.

Keywords: strategic planning, municipal district, socio-economic development, rural areas.

Развитие сельских территорий является одной из основных тем дискуссий вокруг образа будущего нашей страны. Реализация потенциала села позволит осуществить экономический рост, который будет выражен не только увеличением объема сельхозпродукции, но и повышением уровня жизни населения. Развитие в сельской местности здравоохранения, образования, ЖКХ, строительства, культуры, спорта, транспортной инфраструктуры даст возможность изменить демографические тенденции в России.

Безусловно, развитие села должно иметь комплексный, стратегический характер, так можно добиться инклюзивного роста, наиболее эффективного использования потен-

циала сельской территории, нивелирования внешних и внутренних проблем. В нашей стране создана значительная нормативная база, призванная систематизировать перспективное планирование и прогнозирование социально-экономического состояния как городской, так и сельской территории. Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливается единая нормативно-правовая база для разработки стратегических, прогнозных, плановых документов на всех уровнях власти [1]. В нем сформулированы принципы стратегического планирования, к которым относятся:

– принцип единства и целостности – закрепляет единый подход к методологии организации стратегического планирования, его осуществления, порядок разработки соответствующих документов и форму последующего контроля. Этот принцип обеспечивает формирование всей системы стратегического планирования в нашей стране;

– принцип разграничения полномочий означает жесткое закрепление прав и обязанностей органов власти всех уровней в сфере стратегического планирования, благодаря чему создается иерархичность разрабатываемых стратегических документов;

– принцип преемственности и непрерывности призван обеспечивать сопоставимость ранее принятых и вновь разрабатываемых документов, а также необходимость последовательной и безостановочной работы в области стратегического планирования;

– принцип сбалансированности системы стратегического планирования – необходим для обеспечения согласованности принимаемых документов по методам, способам, целям, задачам, применяемым подходам. Выполнение этого принципа позволяет повысить качество стратегического планирования, распределить зоны ответственности за результат;

– принцип результативности и эффективности – его выполнение обеспечивает необходимость стратегического планирования ориентированного на максимальный результат с минимальным использованием имеющихся ресурсов;

– принцип ответственности участников – возлагает на субъекты перспективного планирования обязательства, связанные со сроками выполнения работ, их качеством, своевременностью корректировки документов и осуществлению запланированных мероприятий;

– принцип прозрачности – предписывает обязанность публикации разрабатываемых документов в средствах массовой информации;

– принцип реалистичности – заключается в организации стратегического планирования, основанного на сопоставлении возможностей, перспектив, угроз и рисков развития территории;

– принцип ресурсной обеспеченности – направлен на формирование документов стратегического планирования, в которых расписаны источники ресурсного обеспечения целей и задач стратегии;

– принцип измеримости целей – стратегическое планирование должно иметь количественные критерии достижения поставленных целей и задач, а также методы оценки эффективности заложенных показателей;

– принцип соответствия показателей целям – означает необходимость подбора критериев результативности стратегического планирования, исходя из набора целей и задач, определенных в соответствующем документе;

– программно-целевой принцип – призван обеспечить взаимное проникновение реализуемых текущих государственных программ и приоритетных направлений стратегического планирования.

Всю совокупность документов стратегического планирования можно поделить исходя из уровня власти разрабатывающего и принимающего документа и функции документа: целеполагающая, прогнозирующая и планирующая и программирующая (рисунок 1).

В настоящее время основополагающим документом для разработки стратегий социально-экономического развития сельских территорий является Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года [2]. В этом документе заложена основа для разработки регионами своих собственных стратегий развития села. Обеспечивая иерархичность документов, стратегия развития сельских территорий субъекта РФ должна разрабатываться на срок, не превышающий срок реализации федеральной стратегии.

Дальнейшая детализация стратегического планирования происходит уже непосредственно в регионе. Разрабатывается Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ [3].



Рисунок 1 – Документы стратегического планирования

На примере Воронежской области остановимся на основных этапах работы над документом (рис. 2):

1. определяется координатор процесса разработки проекта стратегии, им осуществляется методическое сопровождение работы над документом, в Воронежской области им стал Воронежский государственный университет;
2. на втором этапе к разработке проекта стратегии подключаются ведущие организации, осуществляющие научные исследования и разработки ;
3. для всеобъемлющего обеспечения принципов стратегического планирования для обсуждения проекта стратегии привлекаются представители экспертных групп и конечных пользователей результатов принятого документа;
4. используя информационную базу, а также результаты опроса населения, власти, бизнеса, общественных организаций происходит разработка проекта Стратегии социально-экономического развития Воронежской области;
5. предложенный проект стратегии дорабатывается с помощью анкетирования, размещения материалов рабочих групп, проекта Стратегии на официальном сайте исполнительных органов государственной власти, систематизации, оценки и учета конструктивных предложений, поступивших от заинтересованных участников. Именно от этого этапа во многом зависит качество принимаемого документа, потому что участие этих субъектов разработки Стратегии позволяет не только учесть их интересы, но и дополнительно выявить проблемы региона, найти пути их решения;
6. всестороннее обсуждение проекта стратегии, его доработка происходит и на этапе принятия проекта стратегии;
7. после принятия стратегии разрабатывается план мероприятий по ее осуществлению;
8. последним этапом стратегического планирования является реализация мероприятий стратегии, оценка ее эффективности, корректировка отдельных ее положений.



Рисунок 2 – Блок-схема разработки стратегии социально-экономического развития территории на примере Воронежской области

Цели и задачи развития сельских территорий расшифровываются в стратегиях социально-экономического развития муниципальных районов, которые ориентированы на принятую стратегию социально-экономического развития региона. Переход от территорий к муниципальным районам обусловлен административно-территориальным устройством нашей страны.

Безусловно, отождествлять понятия сельские территории и муниципальный район нельзя. Однако, следует различать, муниципальные районы с наличием внутри него городского поселения и однородные сельские муниципальные районы. У последних вся территория имеет статус сельской, соответственно к ним применимы все требования стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года. Сложность стратегического планирования в неоднородных сельских муниципальных районах обусловлена неизбежным стягиванием финансовых, трудовых, инвестиционных и прочих ресурсов в городское поселение. Однако, если исходить из необходимости пространственного развития, из потенциалов скрытых в муниципальном районе, особенно важным становится развитие именно сельской его части.

Стратегия социально-экономического развития муниципального района с одной стороны должна быть встроена в общую иерархию стратегического планирования РФ, с другой - учитывать уникальность возможностей и угроз, перспектив и рисков развития соответствующей территории. При разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района необходимо ориентироваться на принятую региональную стратегию, на принципы, методы и способы ее формирования, целеполагания и планирования [4].

Исследования различных точек зрения в научном сообществе на проблему разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований позволили предложить инновационный подход формирования муниципальной стратегии [5,6,7].

Исходя из этого, была разработана следующая структура проекта муниципальной стратегии:

1. резюме – отражает в кратком виде основные положения стратегии, делается акцент на важнейших конкурентных преимуществах территории, угрозах ее развития, отражается миссия, древо целей, задач, ключевых проектов, приоритетные направления перспективной социально-экономической политики, обозначаются ожидаемые результаты реализации стратегии;
2. введение – в этой части необходимо отобразить информацию о нормативно-правовой базе разработки стратегии, ее месте в системе стратегического планирования, о субъектах разработки стратегии, форматах их участия;
3. основная часть должна состоять из нескольких разделов:
 - а. стратегический анализ муниципального района и оценка достигнутых целей его стратегического развития:
 - i. краткая характеристика и место муниципального района в экономике субъекта федерации;
 - ii. результаты оценки показателей социально-экономического развития, его тенденций, конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности муниципального района, оценку достижения целей в ранее принятом документе;

- iii. выявление факторов, влияющих на экономический рост;
 - iv. результаты анализа интересов власти, бизнеса, населения, общественных организаций муниципалитета;
 - v. выявление и оценка ключевых проблем в социально-экономическом развитии муниципалитета;
 - vi. анализ конкурентных преимуществ основных видов продукции и услуг муниципального района;
 - vii. комплексный анализ внешних условий развития района и долгосрочных угроз и ограничений в нем;
 - viii. комплексный анализ внутренних факторов развития муниципального района, его потенциала и возможностей реализации данного потенциала.
 - b. целеполагание, в данном разделе следует отразить:
 - i. миссию муниципального района;
 - ii. генеральную цель муниципалитета;
 - iii. систему стратегических целей и задач;
 - iv. приоритетные направления социально-экономической политики муниципального района на долгосрочный период;
 - v. ожидаемые результаты реализации Стратегии в соответствии с целевым сценарием социально-экономического развития муниципального района.
 - c. сценарии социально-экономического развития и количественные показатели, характеризующие достижение поставленных целей и задач муниципального района:
 - i. сформулировать варианты целевого, инерционного и базового сценария социально-экономического развития муниципального района и ожидаемые результаты реализации стратегии, выраженные в макроэкономических показателях;
 - ii. показатели достижения целей социально-экономического развития муниципального района в соответствии с целевым сценарием развития (целевые показатели реализации Стратегии) со значениями, установленными на конечные годы каждого из этапов реализации Стратегии.
 - d. основные направления социально-экономической политики реализуемой в муниципальном районе на долгосрочный период. Их выбор происходит в зависимости от приоритетов развития, целей, задач, специфики социально-экономического развития района.
 - e. механизм реализации стратегии, в рамках которого должно быть прописано:
 - i. сроки достижения целей и задач социально-экономического развития муниципального района;
 - ii. этапы реализации Стратегии, приоритетность и последовательность реализации целей и задач на каждом этапе реализации Стратегии;
 - iii. результаты оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;
 - iv. результаты выбора механизмов реализации Стратегии.
4. Рекомендуется следующий состав приложений к Стратегии:
- a. информация о целях, задачах и целевых показателях социально-экономического развития муниципального района и их взаимосвязи со Стратегией социально-экономического развития области;

- b. перечень муниципальных программ муниципального района, обеспечивающих реализацию Стратегии, действующих или планируемых к утверждению;
- c. перечень крупных инвестиционных проектов муниципального района, планируемых к реализации на его территории в разрезе сельских и городских поселений;
- d. ожидаемые результаты реализации Стратегии в разрезе сельских и городских поселений.

Предлагаемый инновационный подход к разработке стратегии социально-экономического развития территории был апробирован при подготовке стратегий социально-экономического развития 4 районов Воронежской области: Терновского, Воробьевского, Таловского, Репьевского.

Стоит заметить, что, несмотря на установленную структуру итогового документа, на единообразие методов используемых в разработке стратегии, предлагаемый подход позволяет учесть все ключевые точки роста, выявить угрозы развитию территории, наметить сценарии реализации стратегии.

Являясь логическим продолжением Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года, Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 г., детализируя перспективные направления социально-экономического развития сельских территорий, разработанные стратегии социально-экономического развития муниципальных районов должны в свою очередь служить ориентиром в программно-целевом бюджетном планировании, проектировании пространственного развития, повышении инвестиционной привлекательности, планировании производственной деятельности и развитии социальной сферы.

Дальнейшая детализация целей и задач развития определенной сельской территории должна быть реализована в разработке и внедрению стратегий социально-экономического развития сельских поселений. Удовлетворенность населением качеством государственных и муниципальных услуг будет зависеть в первую очередь от успешной реализации именно этих документов стратегического планирования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
2. Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
3. Проект Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 г., разработанного в соответствии с распоряжением правительства Воронежской области от 15 февраля 2016 г. № 58-р. : [Электронный ресурс]. – URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения: 24.06.2019).
4. Об утверждении методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа) Воронежской области : Приказ Департамента экономического развития Воронежской области от 21 декаб-

ря 2016 г. № 51-13-09/179-О [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

5. Сидоренко А.А. Формирование стратегии развития сельских территорий на основе взаимодействия агробизнеса, власти и населения / А.А. Сидоренко // Инновации в АПК: проблемы и перспективы. – 2016. – №4(12). – С. 63-68.

6. Гусманов У.Г. Стратегическое планирование социально-экономического развития сельских территорий / У.Г. Гусманов, Е.В. Стомба // Международный научный журнал. – 2015. – №5. – С. 65-71.

7. Савенкова О.Ю. Модель разработки стратегии социально ориентированного развития сельских территорий / О.Ю. Савенкова // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2015. – № 9 (81). – С. 6.

SPISOK ISPOL'ZOVANNOJ LITERATURY

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-FZ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2. Strategiya ustojchivogo razvitiya sel'skih territorij RF na period do 2030 goda: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 02.02.2015 № 151-r [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

3. Proekt Strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya Voronezhskoj oblasti na period do 2035 g., razrabotannogo v sootvetstvii s rasporyazheniem pravitel'stva Voronezhskoj oblasti ot 15 fevralya 2016 g. № 58-r. : [Электронный ресурс]. – URL: <http://economy.gov.ru> (data obrashcheniya: 24.06.2019).

4. Ob utverzhdenii metodicheskikh rekomendacij po razrabotke strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya municipal'nogo rajona (gorodskogo okruga) Voronezhskoj oblasti : Prikaz Departamenta ekonomicheskogo razvitiya Voronezhskoj oblasti ot 21 dekabrya 2016 g. № 51-13-09/179-О [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

5. Sidorenko A.A. Formirovanie strategii razvitiya sel'skih territorij na osno-ve vzaimodejstviya agrobiznesa, vlasti i naseleniya / A.A. Sidorenko // Innovacii v AПК: problemy i perspektivy. – 2016. – №4(12). – С. 63-68.

6. Gusmanov U.G. Strategicheskoe planirovanie social'no-ekonomicheskogo razvitiya sel'skih territorij / U.G. Gusmanov, E.V. Stovba // Mezhdunarodnyj nauchnyj zhurnal. – 2015. – №5. – С. 65-71.

7. Savenkova O.YU. Model' razrabotki strategii social'no orientirovannogo razvitiya sel'skih territorij / O.YU. Savenkova // Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyj nauchnyj zhurnal. – 2015. – № 9 (81). – С. 6.