



УДК 332.122

## ПРОСТРАНСТВЕННЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДОВ

**К.С. ШТЕМЕНКО**

*Белгородский  
государственный  
национальный  
исследовательский  
университет  
г. Белгород*

**e-mail:****shtemenko@rosinv.ru**

В статье обосновывается актуальность реализации мониторинга социально-экономического развития малых и средних городов для разработки и реализации комплексных программ их социально-экономического развития. Решение этой задачи потребует активного использования ресурсов пространственных данных о социально-экономическом и природно-ресурсном состоянии городов и использования геоинформационных систем, интегрирующих информацию о потенциале городов.

Ключевые слова: малый город, средний город, стратегическое развитие, программа комплексного развития городов, пространственный подход, мониторинг, индикаторы развития.

В России задачи государственного управления региональным развитием решаются на федеральном и региональном уровнях. Муниципальное образование является особым уровнем управления, который несет основную функциональную нагрузку по формированию предпосылок социально-экономического развития территории, при этом имеет крайне ограниченную возможность финансировать соответствующие мероприятия из собственных бюджетов. Как отмечают ученые [12], эти ограничения являются следствием того, что в конце 1990-х – начале 2000-х годов государственная политика регионального развития, основанная на целях и принципах предыдущего этапа развития страны, фактически исчерпала себя. Исходя из этого, рационализация экономических и социальных отношений в муниципалитете является важным условием обеспечения комплексного развития региона в целом.

Достижение определенного уровня социально-экономического развития муниципального образования зависит от решения ряда вопросов, среди которых основными являются:

определение стратегической цели в рамках стратегического видения будущего;

формулирование плана стратегических мероприятий, осуществляемых администрацией муниципального образования и обеспечивающих реализацию поставленных целей.

Осуществление эффективного управления развитием малых и средних городов в регионе требует создания и реализации стратегии социально-экономического развития на основе планирования комплекса мероприятий, направленных на достижение достойного уровня и качества жизни городского населения. Разработка теоретико-методологических основ стратегического развития малого или среднего города является фундаментальной проблемой управления, актуальность которой обусловлена тем, что без высокого уровня социально-экономического развития малых и средних городов невозможно достичь успешного развития региона и всей страны в целом. И это понятно, поскольку, к примеру, количество малых городов составляет около 70% от общего числа городов, а проживают в них около 20% городских жителей [1]. Малые и средние города, выполняя свои социальные, экономические, расселенческие функции, обеспечивают целостность страны. В связи с этим, они могут и должны стать объектами стратегического управления и планирования.

В наиболее полном виде дерево целей планирования и управления развитием городов в 1983 году сформулировал Глазырин М.В. [2]. Он считал, что воспроизводство высококвалифицированной рабочей силы и повышение производительности труда являются важнейшей целью социально-экономического развития городов. Эта цель определяет ряд второстепенных целей: удовлетворение потребностей в труде, удовлетворение потребностей в материальных благах и услуг, улучшение использования трудовых ресурсов и условий труда, удовлетворение духовных потребностей, развитие трудовой и обще-



ственной активности [2, с. 40]. Программно-целевой метод был определен Глазыриным М.В. как основа совершенствования планирования развития городов. Другие современные исследователи, в частности, Рудель Л.П. рассматривает управление муниципальным развитием и городами как систему, обладающую возможностью выбора: целей и стратегии развития в соответствии с достигнутым уровнем социально-экономического развития города; методов управления стратегическим развитием территории; стратегических направлений (программ), отражающих основные экономические и организационные мероприятия, реализация которых создаст оптимальные условия для достижения главной цели [3]. По мнению Медведевой И.А., важнейшей задачей развития небольших городов является создание условий для устойчивого социально-экономического развития, что означает выполнение функций, создающих благоприятную среду жизнеобеспечения граждан на собственной ресурсной базе за счет более эффективного ее использования [4]. В связи с этим особую актуальность приобретает задача формирования системы документов стратегического характера, содержащих замысел социально-экономического развития административно-территориальных образований.

Стратегия развития города – это общее направление развития города, которого придерживается город в своем развитии, исходя из заранее определенных основных целей, ресурсов и потенциальных возможностей. Процесс стратегического планирования способствует укреплению взаимоотношений администрации с общественностью, улучшению имиджа города, создает единый вектор усилий всех активных сил города. В ходе разработки стратегии формируется механизм общественного партнерства, определения целей развития города и обеспечения согласованных действий по их достижению.

Разработка стратегических и планово-прогнозных документов, по мнению Маршаловой А.С. и Новосёлова А.С., – сложный процесс, но неизмеримо сложнее их реализация, особенно если учитывать неизбежные изменения, происходящие в конкурентной среде [5]. Поэтому не случайными являются включение в управленческий процесс функции мониторинга и использование системы индикаторов, позволяющих давать количественную оценку результативности социально-экономического развития и уровня достижения поставленных целей и выполнения задач. При этом сама формулировка задач должна, во-первых, соответствовать полномочиям и, во-вторых, содержать в себе возможность количественной оценки их выполнения. Создание новой технологии разработки планово-прогнозных документов, обеспечивающих единство и взаимосвязь между различными уровнями пространственной системы: федеральным, региональным, муниципальным, является одним из условий повышения эффективности механизма муниципального управления, в том числе управления малыми и средними городами [6, с.174]. Это требует новых методических подходов к системе управления на муниципальном уровне.

С точки зрения инновационного управления стратегическим развитием малых и средних городов, большое значение имеет пространственный подход. Актуальность использования пространственного подхода в значительной степени обусловлена тем, что если первичные хозяйствующие субъекты (предприятия, организации) могут оперировать достаточно большим количеством методов и инструментов стратегирования, то субъекты на уровне территориальных образований (регион, район, город) таким набором средств не обладают [7].

По мнению Гапоненко А.Л., для каждого вида хозяйственной деятельности и общества в целом «характерна определенная пространственная организация – размещение хозяйственных объектов ... по территории, их пространственные сочетания, взаиморасположение и связи между собой и ресурсами территории» [8, с.119]. Применительно к конкретной территории основными элементами пространственной организации общества выступают: населенные пункты, промышленные районы, центры и узлы, зоны и районы сельского, лесного хозяйства и рекреации, транспортные и инженерные сети. Все они формируют особое природно-хозяйственное пространство, в пределах которого действуют локализованные экономические агенты. В итоге формируется «экономический ландшафт» региона как конкретного, индивидуального, неповторимого социально-экономического комплекса, весомое место в котором занимают малые и средние города. В связи с этим следует согласиться с мнением Кузнецовой Ю.А. и Шмаковой М.В. в том, схема разработки стратегического плана социально-экономического развития региона должна учитывать не только интересы, цели и задачи региона а, с точки зрения простран-



ственного подхода к стратегическому планированию, включать позиционирование региона на разных иерархических уровнях его организации, в том числе и на уровне малых и средних городов [9]. С учетом пространственного подхода к стратегическому планированию социально-экономического развития малых и средних городов следует выделить следующие задачи регионального планирования: позиционирование малых и средних городов на разных уровнях организации региональной социоприродохозяйственной системы; анализ и выявление малых и средних городов с различным потенциалом их социально-экономического роста; выполнение классификации малых и средних городов для целей региональной политики; разработка сценарных прогнозов социально-экономического развития городов; создание системы мониторинга социально-экономического развития малых и средних городов региона.

Разработка стратегии пространственного развития региона должна быть основана на обязательном учете текущего социально-экономического состояния малых и средних городов как системы, интегрирующей региональное экономическое пространство, формируя тем самым комплекс действий по решению таких проблем, как: дифференциация уровня и качества жизни населения малых и средних городов, неравномерность уровня их социально-экономического развития; ухудшение демографической ситуации в городах, диспропорции между городами в темпах их экономического роста и развития хозяйственной городской инфраструктуры. Таким образом, рассматривая территорию региона как пространство развития малых и средних городов, необходимо на основе комплексного учета внутрорегиональных взаимодействий разработать такие сценарии стратегического развития региона, которые позволили бы выровнять внутрорегиональные социально-экономические диспропорции и привести в соответствие стратегическим целям развития региона цели социально-экономического развития малых и средних городов.

Для разработки эффективного плана стратегического развития малых и средних городов необходимо четко сформулировать их миссию. Миссия каждого города представляет собой утверждение о том, для чего они существуют, в чём смысл их существования. Она позволяет разработать критерии для оценки степени достижения поставленных целей, согласовать интересы всех жителей города, создать смысл и содержание их деятельности, чувство причастности к достижениям или неудачам. Четко сформулированная миссия позволит выбрать цели социально-экономического развития города: рыночные, социальные, производственные, организационные, финансовые и обеспечения безопасности. При формулировке целей следует обратить внимание на их связность, взаимозависимость, взаимообусловленность. Особо важной также должна быть иерархия выбранных целей. Процесс формулирования целей развития городов региона может включать следующие этапы: выявление и анализ тенденций развития внешней среды (региона, экономики страны); определение возможностей, которыми обладает город, и спрогнозировать его развитие; формулировка миссии городов на понятном каждому жителю языке, в которой интересы жителей и качество их жизни должны стоять на первом месте.

После формулирования целей необходимо разработать и принять соответствующую стратегию. Под стратегией развития совокупности малых и средних городов понимается детальный комплексный план приоритетных направлений деятельности и развития всех городов, предназначенный для достижения стратегических целей развития региона. Здесь важно подчеркнуть, что наиболее подходящей для малых и средних городов региона является стратегия, учитывающая потребности, возможности и специфику развития региона, направленная на решение фундаментальных проблем реализации его миссии. Стратегии малых и средних городов, находящихся на территории региона, разрабатываются и выбираются ими самостоятельно, но с учетом перспектив социально-экономического развития региона в целом, т.е. должно соблюдаться ключевое условие – результаты реализации этих стратегий должны соответствовать базовой стратегии развития региона.

В связи с тем, что каждый малый и средний город является уникальным, каждая стратегия его развития также является оригинальной, поэтому дублировать и тиражировать её для других городов региона недопустимо. К основным целям реализации стратегии малых и средних городов следует отнести разработку системы контроля реализации стратегии развития, формирование процедур управления реализацией стратегии, создание культуры управления, обеспечение внутреннего руководства для реализации стратегии.



Главными инструментами управления реализацией выбранной стратегии должны выступать целевые комплексные программы, включающие в себя: описание проблематики, дерева целей, критериев, моделей (сценариев) развития, прогноз показателей, целевая комплексная программа (реализуемая в настоящее время или предлагаемая), ресурсное и правовое обеспечение, ожидаемый эффект реализации программы.

Этапы реализации стратегии развития города включают в себя: концентрацию ресурсов и факторов развития городов на стратегически важных направлениях их деятельности; создание высокоэффективной системы управления городом на основе эффективного взаимодействия органов власти и государственно-частного партнёрства; мониторинг реализации стратегического плана; достижение стратегических целей управления городом; обеспечение безопасности городов как одного из важнейших условий реализации стратегий их социально-экономического развития. В процессе стратегического планирования социально-экономического развития малых и средних городов особое внимание следует уделить таким аспектам безопасности городов, как безопасность личности, производственно-энергетическая безопасность, экологическая безопасность, политическая стабильность и общественная безопасность, экономическая безопасность, информационная безопасность [10, 11].

Обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов объективно требует внедрения и реализации мониторинга факторов развития городов, целью которого является прогнозирование будущего состояния их конкурентоспособности, устойчивости и безопасности, включая оценку перспектив развития городского хозяйства и проводимой в регионе городской политики. Как система, муниципальное образование обладает подвижными составляющими внутренней и внешней среды (демографической, миграционной, экономической и др.). Соответственно, возможность решения задач социально-экономического развития определяется его экономико-географическим потенциалом и сложившейся структурой экономики и социальной сферы. Для принятия эффективных управленческих решений необходим инструментарий оценки изменений факторов среды и силы их влияния на реализуемые в муниципальных образованиях проекты и долгосрочные цели развития.

Одним из инструментов стратегического анализа внешней и внутренней среды муниципального образования является SWOT-анализ, основанный на простой структуризации информационного поля для принятия решений в области разработки стратегии (табл. 1). С этих позиций объектом анализа становятся основные отрасли и направления деятельности экономики и социальной сферы муниципального образования, их значение для функционирования социально-экономической системы России, а также для функционирования социально-экономической системы региона. Результаты SWOT-анализа могут быть использованы для принятия решений по разработке стратегии развития муниципального образования, при формировании портфеля конкретных проектов, и создании государственно-частных партнерств для их реализации. Приведем в качестве примера анализ ситуации, который был использован при разработке стратегии развития одного из средних городов Юга России.

В ходе разработке стратегии было установлено, что при развитии факторов внешней среды в благоприятном для г. Волжский направлении оптимальным вариантом стратегии является более эффективное использование конкурентных преимуществ и преодоление за их счет так называемых слабых сторон, характерных для муниципального образования. В настоящее время город характеризуется высоким уровнем международных связей и партнерства, наличием агломераций и промышленных узлов, межотраслевых комплексов. Кроме того, богатый природно-ресурсный потенциал и значительный интерес со стороны отечественных и зарубежных партнеров к некоторым отраслям (промышленность, сельское хозяйство, туризм), следует использовать в качестве точек роста, которые будут выполнять функции «ведущего звена» для экономической системы муниципального образования.

Наихудшей ситуацией для города является сокращение в текущей кризисной ситуации расходов на научные исследования и инновационные разработки при одновременном отсутствии в производственной инфраструктуре достаточного для создания инновационного потенциала количества инновационных центров и технопарков. Серьезную угрозу для г. Волжский представляет ухудшение демографической ситуации. Как прави-



ло, регионы с более низким уровнем жизни теряют население, причем, в первую очередь, – наиболее квалифицированные кадры, что усугубляет их отставание по таким показателям, как производительность труда, инновационный потенциал и т.д. Кроме того, рост цен на продукцию и услуги естественных монополий в совокупности с высоким уровнем износа основных производственных фондов практически во всех отраслях экономики города приводит к значительным потерям в производстве и удорожанию конечной продукции, что в итоге отрицательно сказывается на общей эффективности работы многих предприятий города.

Однако для численной реализации расчетов значений факторов и вероятностей наступления ожидаемых изменений ситуации необходимо активно использовать ресурсы пространственных данных о социально-экономическом и природно-ресурсном состоянии городов. Эффективным средством хранения ресурсов пространственных данных являются геоинформационные системы (ГИС), интегрирующие имеющуюся информацию о природно-ресурсном и социально-экономическом потенциале городов. В числе приоритетных задач по созданию ресурсов пространственных данных о состоянии малых и средних городов в виде баз геоданных следует назвать: инвентаризацию и обобщение природно-ресурсной, медико-биологической и экологической информации; расчет и оценка пространственных показателей социально-экономического развития городов.

Таблица 1

### SWOT-анализ муниципального образования город Волжский Волгоградской области

<b>Сильные стороны</b>	<b>Возможности</b>
Историческое значение и современная роль в экономике региона	Рост инвестиционной активности
Уровень международных связей и партнерства	Получение финансовой и другого рода поддержки на развитие малого предпринимательства
Структура валового регионального продукта по производству, использованию и распределению	Развитие туризма
Близость рынков сбыта и поставщиков	Развитие социальной инфраструктуры города
Наличие агломераций и промышленных узлов, межотраслевых комплексов	Разработка и реализация на территории г. Волжского федеральных, региональных и муниципальных комплексных программ
Богатый природно-ресурсный потенциал	Создание условий для реализации проектов межрегионального, национального и мирового уровня
Высокий уровень административного участия, развитая нормативно-правовая база	Рост интернациональных экономических связей в реальном и финансовом секторах
<b>Слабые стороны</b>	<b>Угрозы</b>
Отсутствие в производственной инфраструктуре достаточного количества инновационных центров и технопарков	Влияние мирового финансового кризиса, выраженное в сокращении расходов на научные исследования и разработки на стратегически важных направлениях научно-технического развития
Неразвитость инновационной инфраструктуры для коммерциализации новых знаний	Рост цен на продукцию и услуги естественных монополий
Высокий износ основных фондов в сфере материального производства и жилищно-коммунального хозяйства	Повышение уровня выбросов и сбросов в водно-воздушный бассейн
Низкая производительность в отраслях	Ухудшение демографической ситуации
Ограниченность финансовых ресурсов на региональном и муниципальном уровнях	Неустойчивая конъюнктура национальных рынков

Внедрение мониторинга производственных факторов должно происходить при условии создания региональных и муниципальных геоинформационных систем и тематических геопорталов, обеспечивающих свободный доступ заинтересованных лиц, организаций и общественности к созданным в ГИС базам социально-экономических показателей и индикаторам безопасности. Выполнение комплекса научных исследований и внедрение системы мониторинга развития городов является не только своевременным, но и необходимым условием в деле реализации эффективной и экологически безопасной экономической политики в регионе.

### Список литературы



1. Снедков, А.В. Управление социальным развитием малых городов на основе комплексного социального планирования: дисс. на соискание ученой степени канд. соц. наук / А.В. Снедков. – Орёл, 2009. – 218 с.
2. Глазырин, М.В. Управление социально-экономическим развитием города / М.В. Глазырин. – Новосибирск: Наука, 1983. – 189 с.
3. Рудель, Л.П. Совершенствование концепции и механизма управления экономическим развитием города / Л.П. Рудель // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. №2 (183). Экономика. Вып. 23. – С. 82-84.
4. Медведева, И.А. Необходимость управления малыми и средними городами на основе стратегического планирования / И.А. Медведева // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2006. №7. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://region.mcnip.ru/modules.php?name=News&file=print&sid=102>.
5. Маршалова, А.С. Муниципальные образования и инновационное развитие экономики / А.С. Маршалова, А.С. Новосёлова // Регион: экономика и социология. 2011. №1. – С. 225-234.
6. Маршалова, А.С. Проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований / А.С. Маршалова, А.С. Новосёлова // Регион: экономика и социология. 2009. №1. – С. 167-179 (174).
7. Кузнецова, Ю.А. Разработка стратегии развития региона на основе пространственного подхода / Ю.А. Кузнецова, М.В. Шмакова // Проблемы современной экономики. 2012. №2. – С.267-270.
8. Гапоненко, А.Л. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона / А.Л. Гапоненко // Пространственная экономика. 2005. №4. – С.119.
9. Кузнецова, Ю.А. Разработка стратегии развития региона на основе пространственного подхода / Ю.А. Кузнецова, М.В. Шмакова // Проблемы современной экономики. 2012. №2. – С.267-270.
10. Клименков, Г.В. Аспекты безопасности в рамках стратегии устойчивого развития малого города / Г.В. Клименков // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 19 (157). Экономика. Вып. 21. – С. 44–51.
11. Плякин, А.В. Эволюционный подход к формированию системы индикаторов региональной безопасности / А.В. Плякин, Е.А. Орехова // Вестник Волгоградского института бизнеса. Бизнес. Образование. Право. 2012. №1(18). – С.16-21.
12. Марача, В.Г. Региональное стратегическое планирование: основные подходы и условия реализации / В.Г. Марача // Проблемы теории и практики управления. 2008. №11. – С. 35 – 42.

## **SPATIAL APPROACH TO STRATEGY OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF SMALL AND MEDIUM-SIZED CITIES**

**K.S. SHTEMENKO**

*Belgorod State National  
Research University  
Belgorod*

*e-mail:  
shtemenko@rosinv.ru*

The article explains the importance of monitoring of socio-economic development of small and medium-sized cities to develop and implement comprehensive programs for their socio-economic development. This will require the active using of spatial data on the socio-economic and natural-resource state of the city and the geographic information systems that integrate information about the potential of cities.

Keywords: small town, medium-sized city, strategic development, the program of integrated urban development, spatial approach, monitoring, indicators of development.