

Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru>

Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Карелия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://krl.gks.ru>

Официальный сайт Министерства труда и занятости Республики Карелия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mintrud.karelia.ru>

*Сачук Татьяна Викторовна*

## **ПОСТРОЕНИЕ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК РАЗВИВАЮЩИЙСЯ ПРОЦЕСС <sup>1</sup>**

В нашей стране накоплен уже определенный опыт разработки и реализации стратегических и плановых документов социально-экономического развития территории на региональном и местном уровнях. Многие ученые и практики территориального управления высказывают ряд конкретных и более общих замечаний к качеству подготовленных документов, выделяют наиболее типичные ошибки и недочёты, но в данной статье мы предлагаем рассмотреть два вопроса, без ответа на которые крайне сложно в принципе оценивать качество и результативность стратегических документов:

1. Что подразумевается под стратегией социально-экономического развития территории?

2. Каким должен быть процесс разработки стратегии социально-экономического развития территории, чтобы повысить качество и результативность действий по её реализации?

Во-первых, употребляя категорию «стратегия», авторы, и это видно из контекста, вкладывают различный смысл в эту категорию, а именно:

– это намеченный руководством план по достижению долгосрочных целей на основе прогнозов, это предначертанный план сохранения сложившихся ранее тенденций;

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Возрождение сел: имидж и стратегия развития сельских поселений (на примере Кондопожского района)», проект № 09-02-42201а/С

– это принцип поведения или следование некоей модели поведения, вытекающей из прошлого удачного опыта («мы всегда так делали»);

– это уникальная позиция с точки зрения клиента и на фоне конкурентов, ее необходимо сформировать и сохранять;

– это перспектива, желаемый образ в будущем, который может отличаться от образа сегодня;

– это определенный прием, маневр с целью «обойти» конкурента, особенно, когда речь идет о привлечении ограниченных ресурсов, это попытка оказать давление на конкурента и пролоббировать свои интересы.

Возможно, существуют и другие трактовки данной категории, но нам важно обратить внимание, что в зависимости от того, какой смысл вкладывает инициатор стратегического планирования в категорию «стратегия», процесс ее разработки, качественное наполнение и механизмы реализации будут различаться.

По нашему мнению, специфика стратегического планирования применительно к территории (месту), предполагает, прежде всего, выработку перспективного видения территории в будущем. Для начала надо достаточно ясно «увидеть» желаемое состояние объекта планирования. При этом будущий образ территории (места) необходимо представлять с учетом ряда условий:

1. Не надо бояться думать о хорошем. Если мы не готовы даже подумать о благополучном будущем этого места (населенного пункта), то надо сразу паковать чемоданы и «голосовать ногами». Тем, кто называют это «фантазиями», предлагаю вспомнить себя, когда они думали по поводу своего маленького ребенка, каким он будет в будущем здоровым, умным, образованным, успешным и т.д. Вряд ли, кто-то из родителей видит будущее своих детей иным, и это нормально. И, представив своего успешного взрослого ребенка, родители «возвращаются» в день сегодняшней и начинают выделять основные этапы и события, которые необходимо осуществить, чтобы такая приятная «фантазия» состоялась в действительности. Таким же образом следует делать, когда мы приступаем к разработке стратегии развития территории.

2. Достижение желаемого образа территории будет происходить в изменяющейся внешней среде, поэтому надо быть готовым,

не отказываясь от принципиально важных характеристик образа, вносить коррективы в методы и инструменты достижения желаемого результата. Так, если по ходу взросления ребенка выяснится, что у него нет музыкального слуха (а мама так мечтала о музыкальном образовании ребенка), значит надо найти другую форму развития творческих способностей ребенка. Не надо в стратегии социально-экономического развития планировать конкретные задачи (действия), следует пытаться спрогнозировать желаемые эффекты (полезности) социально-экономического развития территории и предусмотреть разные возможности достижения этих эффектов (полезностей) на определенных этапах реализации стратегии. Кроме того, по мере реализации стратегии могут возникать новые возможности, ранее не существовавшие или не выявленные, и надо быть готовым ими воспользоваться.

3. Надо понимать, что наше воздействие на объект управления – территорию и его преобразование всегда наталкивается на противодействие изменениям со стороны тех, кто проживает и ведет деятельность на этой территории. Своевременное вовлечение людей в процесс разработки будущего образа территории и достижения поставленных ориентиров позволяет снизить уровень сопротивления изменениям. Требуется постоянное разъяснение и информационное сопровождение разработки и реализации стратегии для широкой общественности с использованием доступных средств распространения информации. Следует делать эту информацию понятной и ясной с учётом разных адресных групп. Но, если случилось так, что субъект управления наталкивается на массовое сопротивление и неприятие нововведений, надо найти в себе мужество и готовность прислушаться к мнению жителей. Иначе мы превращаемся в Бармалея из старого советского фильма, который обещал всех сделать счастливыми даже против их воли. Не скорректировав политику преобразований, местные власти могут получить в ответ агрессию населения, что значительно «отбросит» территорию назад.

4. В каждой группе, сообществе людей есть те, голос которых слышен громко, они готовы яростно отстаивать свои интересы и своё видение будущего территории, и есть те, кто не умеет, не готов заявить о своих потребностях и нуждах. Органы местного са-

моуправления имеют дело с различными субъектами в экономической, предпринимательской, общественной сферах, интересы которых бывают противоречивы и эгоистичны. Необходимо использовать такие инструменты при разработке будущего образа территории, чтобы дать шансы всем высказать свою точку зрения, договориться о механизме согласования разных точек зрения, выработать общественный консенсус по поводу образа территории. Стратегия развития территории должна учитывать и согласовывать интересы разных групп и отдельных граждан в отношении ключевых вопросов муниципального развития. При этом следует не просто выслушивать и принимать к сведению разные точки зрения, но и предлагать каждому участнику процесса лично что-то сделать для достижения поставленной цели. Мало заявлять о необходимости сохранять экологическую чистоту, что лично ты (ваша группа) готовы для этого сделать.

5. Желаемый образ территории не должен быть слишком аморфным – «всё будет хорошо». Как только мы начнем задавать вопросы: «А «хорошо» это как?», «А для кого «хорошо»?», «А лично для Вас «хорошо» в чем заключается?», «А что лично Вы готовы сделать для того, чтобы Вашим детям было жить здесь хорошо?» и т.д. возникает достаточно конкретный образ будущего благополучия, который можно представить как некую систему проектов, реализуемых на территории. Это позволяет управлять процессом работы с ними и с постоянно меняющимся содержанием проблемного поля. Вся структура управления втягивается в постоянный процесс проектирования своей деятельности, приобретая эластичность и способность к изменениям. Использование проектного подхода позволяет спрогнозировать промежуточные этапы, формализовать ожидаемые результаты социально-экономического развития территории. А мониторинг достижения промежуточных результатов повышает веру жителей в возможность положительных изменений, способствует росту удовлетворенности жителей и позволяет «завоевывать» всё новых сторонников и помощников социально-экономического развития территории.

А теперь зададимся вопросом, можно ли выделить разные подходы к формированию стратегии, и какой из этих подходов наиболее уместен в практике формирования стратегий социально-эконо-

мического развития территории. В известной книге «Школы стратегий»<sup>1</sup> Г. Минцберга, Б. Альстрэнда, Дж. Лэмпела представлены основные положения, сильные и слабые стороны, вклад в теорию и практику управления десяти школ стратегий. Понимая все ограничения применения теории и практики стратегического менеджмента коммерческой организации к некоммерческим субъектам, всё-таки считаем допустимым, использовать некоторые из разработок в области стратегического менеджмента, вводя соответствующие коррективы и делая некоторые уточнения. Особое внимание, на наш взгляд, заслуживает представленная авторами Школа обучения, которая рассматривает построение стратегии как развивающийся процесс. Рассмотрим базовые положения данной школы.

Сложный и непредсказуемый характер внешней среды организации вызывает необходимость обновлять собственные знания, и потому выработка стратегии должна обрести форму процесса обучения. Возможно лучшим в организации «учеником» должен быть ее руководитель, но гораздо чаще имеет место обучение коллектива. Стратегии возникают тогда, когда люди – действуя иногда индивидуально, но чаще коллективно – приходят к изучению складывающейся ситуации и способностей организации справиться с нею, и, в конечном счете, к действенной схеме поведения. Свой вклад в процесс создания стратегии может внести практически каждый, приобщенный к данной организации и нужной информации человек. Важно зажечь огонь творчества для поиска новых стратегических перспектив. Коллективный процесс, в результате которого неожиданно возникает некая стратегия это целая цепь событий: люди взаимодействуют, конфликтуют и приспособляются друг к другу, они учатся друг у друга и в итоге приходят к согласию. Подлинное обучение происходит на стыке мышления и действий, когда его субъекты анализируют свои поступки. Хорошее описание ситуации в состоянии заменить предписания, так как иногда в нем можно отыскать пример действий в подобных ситуациях других компаний. Ничего не делая, нельзя ничему научиться. Страте-

---

<sup>1</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб. Издательство Питер», 2000. – 336 с.: ил. – (Серия «Теория и практика Менеджмента»).

гические инициативы осуществляются теми, у кого есть способности и ресурсы для обучения. Удачные инициативы формируют опыт действий, которые могут перерасти в схему. Обучение следует рассматривать как повышение уровня собственных знаний, динамический подход к развитию способностей, готовность действовать в условиях хаоса и неопределенности, быстро и гибко реагировать на события<sup>1</sup>.

На основе опыта автора по разработке стратегий социально-экономического развития ряда муниципальных районов и поселений Карелии, беремся утверждать, что именно такой подход к разработке стратегии социально-экономического развития территории наиболее оправдан. Рассмотрим наиболее важные моменты построения стратегии социально-экономического развития территории в рамках Школы обучения.

1. Для разработки стратегии следует сформировать рабочую группу, в которую необходимо включить руководителя и сотрудников органа исполнительной власти, депутатов, предпринимателей, представителей местных НКО и всех наиболее активных жителей данной территории. Важно сформировать рабочую группу таким образом, чтобы в полной мере представить местное сообщество. Несмотря на отсутствие единой трактовки этой категории можно утверждать, что наибольшее значение для формирования и существования местного сообщества имеют следующие его характеристики:

- общие цели, интересы, потребности;
- общие ресурсы, к которым члены сообщества имеют доступ;
- общий контекст и язык общения, в который погружены члены сообщества.

Хорошо, если удастся привлечь к работе над стратегией социально-экономического развития муниципального образования представителей научных и учебных заведений, специалистов региональных Министерств и ведомств, предпринимателей, сотрудников учреждений культуры, здравоохранения и т.д., и при этом будет выполняться следующее условие: привлеченные «со стороны» члены рабочей группы должны быть выходцами из этой террито-

---

<sup>1</sup> Там же, с. 148–192.

рии (с этой территорией связано их детство и юность, продолжают проживать их родственники) и потому они, как правило, испытывают внутренне желание оказаться полезными своей «малой Родине». В результате концентрации человеческих ресурсов, формируется некое интеллектуальное ядро – штаб по разработке и реализации стратегии. Правда, порой возникает сложность заставить руководителя штаба – Главу администрации – прислушиваться к мнению других членов рабочей группы. Но в большинстве случаев использование определенных «технических приемов» организации взаимодействия, а также участие в работе людей «со стороны» позволяют снять данную проблему.

2. В зависимости от профессиональной принадлежности члены рабочей группы имеют разный уровень знаний и опыта в области планирования (даже предприниматели не обладают достаточным уровнем знаний в этом вопросе, опыт социалистического долгосрочного планирования тоже не всегда полезен, опыт НКО по формализации целей и задач с целью привлечения грантовых средств узко специализирован). Необходимы новые знания – знания в области стратегического планирования социально-экономического развития территории, когда основной целью не является получение прибыли, а речь идет, об оказании общественных услуг и создании условий для повышения качества жизни населения. И потому даже «пробный шар» в виде дискуссии о том, как участники рабочей группы понимают такие категории как: «качество жизни», «потребности», «ресурсы и потенциал развития территории», «внешняя среда территории» и т.д., позволяет осознать, что необходимы новые знания и некоторая согласованность в понимании ожидаемого образа территории и результатов реализации стратегии. С учетом всего выше изложенного процесс разработки стратегии вплетается в процесс обучения основам стратегического планирования социально-экономического развития территории.

Опираясь на личные знания и опыт членов рабочей группы, предоставляя им новую информацию и, создавая тем самым новые знания, важно сразу же помогать сформировать новые навыки и умения. То есть процесс обучения постоянно сопровождается выполнением практических работ применительно к своей территории. При выполнении практических работ можно использовать

разные формы организации деятельности: индивидуальные, групповые, коллективные. Это может быть работа по шаблону, выбор из нескольких вариантов, построение сценариев, ранжирование по значимости или в зависимости от срочности решения задачи, организация мозговых штурмов и деятельности в рамках фокус-групп и т.д. При этом важно понимать, что обучение взрослых людей имеет свои значимые отличия, тем более, когда каждый из них имеет разный уровень заинтересованности, жизненный и профессиональный опыт, мотивацию обучения и т.д. Порой можно столкнуться с завышенным самомнением, нежеланием получать новую информацию, пессимизмом, агрессией, чрезмерно жесткими суждениями и т.д. Поэтому следует очень чутко прислушиваться к группе и использовать в зависимости от ее специфики разные формы, методы и инструменты обучения, а также делать обучение интересным, максимально практичным и конкретным, работать в хорошем темпе. На каждой рабочей встрече (а их должно быть не менее 5–7 с периодичностью 7–10 дней) важно подводить промежуточные результаты, стимулировать членов группы высказывать суждения и пожелания относительно процесса обучения и достигнутых результатов, а также поддерживать общий настрой на работу.

Опыт показывает, что по мере получения новых знаний и выполнения определенных практических работ, бывает оправданно повторно возвращаться к обсуждению наиболее сложных вопросов социально-экономического развития территории. Происходит постепенное «углубление» в предмет, становятся видны «новые» риски и возможности. Человек сам убеждается, что предыдущее видение было поверхностным и не отражало сути проблемы, приходит понимание «первопричин», уточнение формулировок. В результате растет самосознание и самоуважение – «я знаю новое», кроме того, люди начинают работать «со смыслами», что позволяет снять ненужную конфронтацию внутри группы, возникает ощущение единения, радость от того, что мы делаем общее дело.

Следует обратить внимание на еще один важный дополнительный эффект от участия человека в рабочей группе – каждый из заинтересованных участников процесса (присутствовал на всех или многих встречах, был лично активен и хорошо мотивирован, выполнял «домашнюю работу») получает новые знания, которые мо-



гут пригодиться непосредственно в его профессиональной деятельности в дальнейшем. Так сотрудники Администрации местного самоуправления говорили, что смогли в дальнейшем лучше обосновать ведомственную программу, учителя подготовили более грамотно заявку и получили грантовое финансирование, а предприниматели разработали бизнес-план и нашли сторонников своего проекта и т.д. И потому каждая попытка разработать стратегию развития территории в целом бывает оправдана и полезна, потому что какое-то количество человек смогли получить новые знания, и будут их в дальнейшем использовать.

3. Опыт показывает, что на первом этапе работы группы важно помочь ее членам всесторонне описать каким образом происходило развитие территории в последние 3–7 лет, а иногда вспомнить и более ранний период, что позволяет выявить основные положительные и отрицательные тенденции. Эта работа помогает лучше осознать состояние территории сегодня и выявить причинно-следственные связи. Следует обратить внимание членов рабочей группы на те значимые изменения внешней макро и микро среды территории, которые являются неконтролируемыми факторами, но фактически оказали влияние, а значит, и в дальнейшем могут оказать влияние на развитие территории, и потому их следует изучать, прогнозировать, и стараться эффективно и быстро приспособляться к их изменениям.

Здесь бывает крайне важно показать, как к аналогичным изменениям внешней макро и микро среды приспособлялись другие территории. Изучение чужого опыта, как положительного, так и отрицательного полезно. С одной стороны примеры всегда делают процесс обучения более интересным, но и позволяют многое объяснить и донести до членов рабочей группы посредством аналогий. Подтверждается базовая посылка теории социального прагматизма Джона Дьюи, который считал, что общество имеет врожденное стремление к улучшению и эта тенденция может быть усилена действиями самих людей. Улучшение – это вера в то, что существуют определенные факторы, которые в любом случае могут быть подвергнуты позитивным изменениям. Только вера, находящаяся в основе философии действия, позволяет проводить реформы и добиваться прогресса благодаря человеческому фактору. Важно

осознать «имеем ли мы веру в улучшение и смелость продолжать этот путь»<sup>1</sup>. Возникает желание повторить чужой положительный опыт (если смогли они, и мы сможем), начинает «включаться» местная специфика: «а у нас можно было бы...». Это очень важный момент, который надо грамотно поддержать и зафиксировать, именно здесь могут родиться местные проекты улучшений. Они могут носить локальный характер и быть краткосрочными, не выглядеть «стратегическими», а решать конкретные проблемы территории, но здесь главным является сам факт сформировавшегося желания улучшить свою жизнь собственными объединенными усилиями. Человеческие ресурсы превращаются в социальный капитал территории, который порой является ведущим потенциалом социально-экономического развития территории, особенно для сельских поселений. Эти идеи локальных улучшений необходимо будет в дальнейшем доработать до реально реализуемых проектов с четко указанным непосредственным результатом, сроками реализации, участниками, ресурсами (организационными, человеческими, материальными и др.). Кстати, именно в этот момент времени могут пригодиться особые ресурсы, которыми обладают члены рабочей группы – выходцы из этой территории – занимающие сегодня важные должности на региональном уровне или имеющие особые знания и навыки в прикладных отраслях (их участие способствует решению целого ряда организационных вопросов и позволяет осуществлять проекты местных улучшений). В дальнейшем каждый реализованный проект местных улучшений позволит поддерживать стремление людей жить лучше, и будет повышать веру в собственные силы.

И есть еще один важный момент такого рода работы, люди научаются разделять объекты внутренней и внешней среды территории, и не бояться нестабильности внешней среды, научаются видеть в кажущемся хаосе не только негативное, но и находить новые воз-

---

<sup>1</sup> Гассий В.В. Роль социального капитала в развитии гражданского общества: теория социального прагматизма Дж. Дьюи / Социальный и человеческий капитал как основа инновационного развития местных сообществ: тезисы докладов Всероссийской научной конференции молодых ученых 6–9 октября 2010 г., Краснодар, Кубанский гос. Ун-т, 2010, с. 44.

возможности, открывающиеся шансы для решения существующих проблем. К такому повороту вещей в большей степени бывают готовы предприниматели, которые ведут бизнес и выживают в условиях нестабильной внешней среды. Именно их опыт может быть в дальнейшем использован, когда обсуждаются разные возможные стратегии развития территории или разные сценарии в рамках одной стратегии. Продуманные заранее ответы на вопрос: «Что мы будем делать в случае, если...?» придают уверенность в успешном социально-экономическом развитии территории в будущем.

4. При выборе стратегии развития территории или разработке сценариев ее реализации мы понимаем, что каждый из членов группы имеет собственное представление о проблемах и возможных перспективах развития, индивидуальное представление о приоритетах и способах достижения значимых целей. На этом этапе работы у каждого «своя правда» и конфликты неизбежны. Но правильно организованная работа позволяет всесторонне рассмотреть разные точки зрения, проследить краткосрочные и долгосрочные эффекты и риски, выявить истинные причины многих социальных и экономических проблем, а также впервые сформировать «переговорную площадку». В результате дискуссии между предпринимателями (разрабатывают карьер, производят щебень) и местными экологами (обеспокоены ухудшением экологической обстановки) впервые может быть достигнуто соглашение о совместных действиях по контролю за ситуацией (уровень радиации, уровень шума при проведении взрывных работ, качество сохранности дорожного покрытия и т.д.). И даже если удастся договориться о «пустяках», например, не проводить взрывы на карьере в ночное время или выделить щебень для ремонта разбитой грузовиками местной дороги, а экологи будут включены в состав экспертного сообщества при разработке новых карьеров, – это уже важный шаг к нахождению взаимопонимания.

Важно отметить, что такое сотрудничество членов рабочей группы позволяет выработать новые формы кооперации и взаимодействия разных субъектов. В результате такого объединения интересов разных участников проекта удается решать комплексные социально-экономические задачи территории. Так в одном из районов удалось успешно объединить усилия нескольких участников:

– учреждение дополнительного образования (есть оборудование, педагоги, условия обучения и т.д.) заинтересовано в привлечении дополнительных финансовых средств, и готово обучать взрослое неработающее население, в том числе ремесленной деятельности, изготовлению сувениров с местной символикой и т.д.;

– предприниматели района, желают развивать туризм и нуждаются в местных сувенирах и изделиях местных промыслов (готовы предоставить деньги на обновление оборудования, в дальнейшем быть покупателями данной продукции и рассматривать процесс изготовления сувениров как самостоятельный объект посещения туристами);

– Центр занятости населения района (имеет возможность привлекать бюджетные средства на переподготовку неработающих граждан и оказывать финансовую поддержку безработным, прошедшим обучение, и создающим свой малый бизнес) обязан реализовать региональную и местную программы поддержки занятости;

– Администрация местного самоуправления района разработала и реализует программы поддержки самозанятости населения и поддержки малого бизнеса (на основании 209-ФЗ может предоставить на льготных условиях муниципальные помещения для создания объекта инфраструктуры поддержки малого бизнеса – Цеха ремесел, а также использовать другие инструменты поддержки малого бизнеса – финансовые, консультационные, информационные и т.д.);

– неработающие жители, готовые пройти обучение и заняться изготовлением сувениров и ремесленных изделий (получают стабильный источник дохода, могут работать как индивидуальные предприниматели или создать кооператив).

Такое объединение усилий и координация деятельности позволяет реализовать одну из сложных задач социально-экономического развития территории – обеспечение занятости населения и способствует развитию малого бизнеса на территории. Безусловно, многое зависит от того, есть ли среди членов рабочей группы такие широко мыслящие инициативные люди, готовые рискнуть. Но хочется особо подчеркнуть, что, поскольку данный проект был успешно реализован, уже можно говорить о некоторой схеме действий. Смелая инициатива одного человека переросла в практику, которая может быть описана, формализована и реализована на другой территории.

Является ли такого рода достигнутый эффект стратегическим? На наш взгляд, да. Конечно, речь в данном случае идет всего лишь об одной грани нашего желаемого образа – будущего состояния территории, а именно: «территория, на которой удалось скоординировать действия и ресурсы разных участников и это позволило создать новые рабочие места, снизить социальную напряженность, увеличить доходы населения и пополнить местный бюджет». Практически не затратив ограниченные финансовые ресурсы местная администрация получила значительный синергетический эффект от координации деятельности участников проекта, готовых вложить разные ресурсы в достижения общего результата. Возникли новые связи, сети, формы взаимодействия, происходит реальный процесс формирования социального капитала, вовлечение которого в практику позволяет решать конкретные социально-экономические задачи территории.

5. Можно выделить ещё одну важную отличительную черту такого рода подхода к разработке стратегии социально-экономического развития территории, а именно маркетинговую составляющую. Как только в первый момент времени члены рабочей группы согласятся, что важнейшей задачей является сохранить данный населенный пункт, поселение, район в перспективе и не допустить ухудшения социально-экономической ситуации, подтверждением чего является, в том числе, отток жителей, особенно молодежи, так сразу возникают вопросы: «Почему люди «голосуют ногами»? Что их привлекает на другой территории, и что они не могут найти на своей?». Именно в этот момент «включается» механизм территориального маркетинга, когда основной целью территориального управления признается удовлетворение потребностей жителей (постоянных, временных – гостей территории) и организаций (коммерческих и некоммерческих) данной территории в более комфортных условиях проживания и/или осуществления деятельности<sup>1</sup>, и потому надо найти ответы на целый ряд вопросов:

– каковы эти потребности, каким образом они удовлетворяются сегодня, можно ли повысить уровень удовлетворенности клиентов и что для этого надо сделать;

---

<sup>1</sup> См. подробнее Сачук Т.В. Территориальный маркетинг. – СПб.: Питер, 2009.

– определить основные критерии сравнения и выявить свои преимущества (или поставить задачу их сформировать) с учётом специфики спроса разных адресных групп;

– выявить официальные и неофициальные символы территории, что позволит привлечь к территории большее внимание, станет визитной карточкой территории, и привлечет гостей на территорию;

– разработать политику продвижения информации о территории, определить какие средства и инструменты продвижения были бы более эффективны;

– рассмотреть возможные формы и инструменты кооперации и сотрудничества, а также выявить и вовлечь в работу всех заинтересованных в успешном развитии территории лиц, и с их участием и помощью лоббировать интересы территории, что позволит повысить качество жизни на этой территории и т.д.

Следует отметить, что при этом важно соотнести мнение о территории ее жителей и «внешних» клиентов. Так в результате изучения брендов территории нескольких сельских поселений мы смогли выявить проблему несоответствия представлений о территории, а порой и полное искажение образа территории в представлении «внешних» клиентов. Как оказалось «внешним» клиентам важно порой то, что сами жители и муниципальные служащие не рассматривают как ресурс развития своей территории. В одном из сельских поселений Карелии, расположенном недалеко от столицы республики – города Петрозаводска, притягательным объектом стал заброшенный аэродром, который сна протяжении ряда лет используется жителями столицы и других близлежащих районов для проведения слёта байкеров и мотофестиваля. При этом сотрудники местной администрации оказались мало об этом проинформированы и, следовательно, пока не смогли организовать в связи с этими событиями сопутствующих мероприятий по организации питания, реализации товаров местных производителей и т.д. В то же время известные сотрудникам местной администрации 12 археологических объектов, разбросанных по территории сельского поселения, не были известны и не интересовали гостей территории. Может быть, в дальнейшем и из этих археологических объектов удастся, например, объединив в единый туристический маршрут, создать

привлекательный повод для посещения муниципального образования. Над решением этого вопроса следует задуматься.

Совместный поиск уникальных черт своей территории позволяет определить те основные «точки внимания», развитие и совершенствование которых позволит в дальнейшем создать местные бренды и стать «визитными карточками» территории, формировать выделяющийся из ряда других образ территории. Фактически исподволь начинает формироваться понимание необходимости поиска и продвижения символов территории, грамотного позиционирования территории и проведения активной политики продвижения территории. Так в Гирвасском сельском поселении возникла идея создания территориального символа («гирвас» в переводе «лось») и использования в дальнейшем образа лося при изготовлении сувенирной продукции, развития сферы гостеприимства (гостевые дома, пункты питания и досуга и т.д.), создания объектов посещения, регистрации торговой марки, организации местного праздника и т.д. Дополнительным эффектом от такого рода работы становится более глубокое изучение собственных ресурсов территории, придание нового смысла известным и знакомым объектам, у членов рабочей группы и не только у них начинает прибывать интерес к своей территории. «Оказывается, что у нас много интересного, но мы так раньше не думали» – примерно так высказывают люди своё отношение к такого рода работе. Поиск основы для формирования брендов территории позволяет найти порой неожиданные возможности в развитии территории за счет более грамотного, полного, эффективного использования существующих природно-географических, социальных, технологических и иных ресурсов территории<sup>1</sup>.

6. В ходе разработки стратегии социально-экономического развития территории необходимо правильно расставить акценты. Важно повысить качество жизни местных жителей, для чего нам необ-

---

<sup>1</sup> Сачук Т.В. Формирование брендов территории как элемент имиджевой политики сельских поселений, Роль туризма в модернизации экономики российских регионов: Сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. 8–10 июня 2010г. Петрозаводск, Кондопога / Отв. рел. А.И. Шишкин, Т.А. Кодолова. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010. – с. 187–190.

ходим приток внешних ресурсов в виде гостей территории, внешних инвестиций и т.д. При этом следует отметить, что территориальный маркетинг изначально призван соотносить краткосрочные и долгосрочные цели социально-экономического развития территории, создавать условия для развития каждого члена общества, уважать его право на сохранение природного и культурного ландшафта, традиций и принципов местного сообщества. И здесь возникает вопрос морали, готовы ли мы обеспечить социально-экономическое развитие территории любой ценой и где те границы, которые общество не должно позволить себе переступить с учетом краткосрочных и долгосрочных интересов. По крайней мере, следует четко определить интересы местного сообщества, договорится о той «цене», которое местное сообщество готово заплатить за приток ресурсов на территорию, и убедиться, что польза от реализации данного проекта в краткосрочной и долгосрочной перспективе будет больше, чем ожидаемых «затрат» и рисков.

По нашему мнению, местное сообщество имеет право четко и однозначно высказывать свои требования к инвесторам, и настаивать на соблюдении долгосрочных интересов местного сообщества. Если жители уже убедились, что нарушение технологии выращивания рыбы на закрытых водоемах предпринимателями с целью сократить издержки производства, приводит к быстрому снижению качества воды и «загниванию» водоема, можно понять желание местных депутатов более детально вникнуть в бизнес-проект потенциального инвестора, и внести в инвестиционное соглашение определенные обязательства для инвестора. Кроме того, необходимо предусмотреть систему общественного контроля за соблюдением данного соглашения в дальнейшем. Понятно, что так могут поступать преимущественно те поселения, которые действительно обладают какими-то уникальными преимуществами с точки зрения места расположения или близости к транспортным путям, или имеющие на территории соответствующую инфраструктуру по переработке, хранения и реализации товаров. Но в целом ставить вопрос о защите интересов местного сообщества и об не ухудшении качества жизни в ходе реализации инвестиционных проектов на территории следует всегда.

Люди должны разделять общие моральные ценности, приветствовать и поощрять честность, порядочность, ответственность, добро,



справедливость, и осуждать зависть, жестокость, подлость, предательство. Местному сообществу для успешного развития важно действовать в рамках совместно разделяемых ценностей, что может находить выражение в конкретных проектах – волонтерская работа в виде помощи пожилым людям и людям, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации, забота о детях, охрана животных и культурных объектов и т.д. Формирующийся социальный капитал местного сообщества естественным образом начинает преобразовываться в символический капитал, когда важными становятся общность ценностей, чувство принадлежности и сопричастности, чувство ответственности. Формируется местная идеология, выявляются местные символы, базирующиеся на местных культуре, традициях, возникает целостный образ территории, где главным действующим лицом являются ее жители и только в их силах своими действиями достичь успешного социально-экономического развития данного места.

7. Процесс разработки стратегии развития территории, подкрепленный сформировавшимся желанием работать во благо своей «малой Родины», гордиться ею, обеспечить ее будущее может быть дополнен решением создать местное НКО, в виде Агентства развития территории. Мы считаем это важным этапом. Только в тех случаях, когда процесс разработки стратегии не заканчивается только «бумагой», а создаются такого рода организации (группа жителей не за страх, а за совесть, желающая работать во благо своей территории), можно говорить об успешном окончании первого этапа разработки и фактически началом реализации стратегии социально-экономического развития территории. Именно это НКО и будет совместно с Администрацией местного самоуправления реализовывать наработанные в ходе процесса формирования стратегии проекты социально-экономического развития территории. Можно подсказать, что, объединив усилия нескольких НКО, например, соседних сельских поселений, удастся достичь большей результативности и эффективности деятельности.

Еще одним важным прикладным результатом разработки стратегии социально-экономического развития территории может стать желание создать кооперативы (производственные, потребительские и др.), поскольку, осознав силу «целого», люди с большей готовностью готовы к объединению ресурсов (материальных, финансовых и т.д.).

При этом кооперативы могли бы охватывать жителей разных населенных пунктов, в том числе носить межпоселенческий характер. Например, в Карелии было бы оправдано создание кооперативов по переработке даров леса (грибы, ягоды, лекарственные травы и т.д.), вылову, переработке и реализации рыбы, выращивании и переработке овощей, мяса и другой продукции личных подсобных и фермерских хозяйств. Пока количество вовлеченных в кооперацию личных подсобных хозяйств невелико (порядка 3 % по Республике Карелия), но следует уже сейчас создавать условия для развития и межпоселенческих кооперативов. Уже сегодня в Карелии есть примеры, когда проводится имущественная поддержка кооперативов в городских и сельских поселениях и муниципальных районах: «некоторые кооперативы разместили свои офисы в зданиях администрации муниципалитетов, к примеру СКПК «Пудож-Агро» в Пудожском районе, СКПК «Доверие» в п. Лоухи, СКПК «Прионежье-Агро» в п. Шуя. В посёлке Салми кооперативу безвозмездно было передано здание».<sup>1</sup>

В ходе разработки отдельных проектов реализации стратегии могут быть высказаны предложения о развитии межтерриториальной кооперации и межмуниципального сотрудничества особенно в вопросах поддержки малого и среднего бизнеса, инвестиционных программ, а также в рамках реализации национальных проектов, например, «Развитие АПК». Если несколько поселений смогут скоординировать свои усилия и объединить ресурсы, то за счет «эффекта масштаба» инвестиционная привлекательность территории (муниципального района) и самозанятость населения могут увеличиться, а также может быть достигнут синергетический эффект даже при ограниченных финансовых и иных ресурсов отдельных муниципалитетов – участников совместных проектов.

Наконец, развитие межтерриториального сотрудничества и кооперации бывает полезным при подготовке и реализации социальных проектов муниципальных образований (обучение, консультирование, со-

---

<sup>1</sup> Розанова Л.И. Альянс бизнеса и органов местной власти./ Актуальные вопросы управления муниципальной собственностью: Сб. науч. тр./ Под ред Т.В. Сачук. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009, с. 88 в сб. Актуальные вопросы управления муниципальной собственностью, Петрозаводск, изд-во ПетрГУ. 2009, с. 106.

провожение и поддержка отдельных граждан или групп населения, формирование и распространение успешного опыта решения социальных задач и т.д.), в том числе в активизации деятельности некоммерческих общественных организаций и объединений. Именно те социальные проекты, которые направлены на решение значимых для многих муниципалитетов проблем развития местного сообщества, могут быть поддержаны в первую очередь грантодателями.

Кроме того, увидев, что местное сообщество в достаточной степени организовано и готово активно работать во благо развития территории и повышения качества жизни на ней, региональные органы исполнительной власти также начинают активнее поддерживать эти муниципальные образования (ресурсы идут к тем, кто готов и умеет их более эффективно использовать).

В заключении хочется отметить, что важно не потерять ни одну из высказанных членами рабочей группы идей, и своевременно доработать наиболее ценные из них до проектов, реализация которых осуществима в краткосрочной и среднесрочной перспективах. Создание местного НКО – Агентство развития территории, также полезно и потому, что позволяет не растерять сформировавшийся круг контактов, связей, взаимодействий между людьми – жителями этой территории, и поддерживать их социальную активность в дальнейшем в ходе реализации стратегии социально-экономического развития территории.

Таким образом, процесс разработки стратегии социально-экономического развития территории действительно превращается в развивающийся процесс, когда процессы разработки, корректировки и реализации стратегии не делимы, когда новые знания охватывают и вовлекают в работу всё больший круг сторонников успешного развития территории, когда формируется и действует активное местное сообщество.

### Литература

Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб. Издательство Питер», 2000. – 336 с.: ил. – (Серия «Теория и практика Менеджмента»)

Розанова Л.И. Альянс бизнеса и органов местной власти./ Актуальные вопросы управления муниципальной собственностью: Сб. науч. тр./ Под ред Т.В. Сачук. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009. – 150 с.

Роль туризма в модернизации экономики российских регионов: Сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. 8–10 июня 2010г. Петрозаводск, Кондопога / Отв. рел. А.И. Шишкин, Т.А. Кодолова. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010. – 352 с.

Сачук Т.В. Территориальный маркетинг.-СПб.:Питер,2009.

Социальный и человеческий капитал как основа инновационного развития местных сообществ: тезисы докладов Всероссийской научной конференции молодых ученых 6–9 октября 2010 г., Краснодар, Кубанский гос. Ун-т, 2010. – 268 с.

*Тарасов Владимир Александрович,  
Коваль Александр Владимирович*

## **РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМОВ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Современное состояние исследования проблем антикризисного управления экономическими системами в РФ можно охарактеризовать как период становления, поскольку ни теоретически, ни, тем более, юридически, он еще не оформлен. Необходимо помнить, что самостоятельность муниципальных образований (далее – МО) неотчуждаема. Проанализировав зарубежный опыт, нельзя не обратить внимание на тот факт, что банкротства МО это скорее исключение, чем правило. Во многих странах федеральные процедуры банкротства сопровождаются достаточно жестким соблюдением прав МО и направлены на максимальное сохранение независимости МО в части оказания услуг населению, а в некоторых из них, например, США на субфедеральные бюджеты ложится бремя банкротства муниципальных<sup>1 2</sup>. Ничего подобного в российской практике не существует и, по нашему мнению, этот

---

<sup>1</sup> Тарасов В.А. Финансовая несостоятельность и антикризисное управление муниципальными образованиями. Зарубежный опыт// Муниципальная власть. 2007. № 1.

<sup>2</sup> Тарасов В.А., Коваль А.В. Банкротство муниципальных образований: анализ зарубежного опыта и российской ситуации. В кн.: Наука и эпоха: монография. Книга 2 – Воронеж: ВГПУ, 2010 стр. 68–168.