

тельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенной в сети Интернет, в ответе на запрос государственный орган, орган местного самоуправления могут ограничиться указанием названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, и (или) электронного адреса официального сайта, на котором размещена запрашиваемая информация. Действительно, отправив в марте 2009 года запрос по «горячей линии» официального сайта Псковской области, нами было получено письмо, в котором указывались лишь ссылки на электронные адреса официальных сайтов, а не конкретные сведения. Однако в силу того, что на многих сайтах отсутствуют поисковые системы и публикации документов представлены не в html формате, а в виде файлов для загрузки на технические средства пользователей, найти нужную информацию достаточно сложно. По мнению специалистов, данная ситуация может существенно препятствовать доступу к сведениям о деятельности государственных органов.

Еще раз подчеркнем, что Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» вступает в силу с 1 января 2010 года. Можно надеяться, что с принятием данного Закона официальные сайты субъектов РФ, в том числе Псковской области, будут содержать всю информацию, необходимую гражданам, повысится уровень информационной открытости деятельности органов власти. Кроме того, станет реальным создание в ближайшем будущем единого информационного пространства, которое обеспечит гражданам и организациям – независимо от мест проживания и расположения – равные права на доступ к государственным информационным ресурсам.

*О.Н. КОПЫТОВА*

## **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ПРИГРАНИЧНОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Разрабатываются методические предложения по организации стратегического планирования развития муниципального образования, территория которого прилегает к государственной границе.

Понятие «приграничное муниципальное образование» не имеет в настоящее время соответствующего нормативно-правового закрепления. Поэтому, в рамках данной работы, под приграничным муниципальным образованием будем понимать муниципальное образование (далее МО) в приграничном субъекте РФ, территория которого прилегает к государственной границе РФ.

Государственная граница – это линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) РФ, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета РФ [2, ст. 1]. Она влияет на социально-экономическое состояние приграничных муниципальных образований, субъектов РФ и страны в целом через свои фундаментальные свойства – барьерность и контактность. При этом, посредством барьерной функции, обособляясь от внешнего мира границами, государство защищает свои экономические интересы (в т.ч. интересы национальных производителей и потребителей) и национальную безопасность. Контактность, напротив, выражается в проводимости национальных границ для перемещения через них товаров, людей, финансов, информации [6, с. 165].

Приграничные муниципальные образования, благодаря проявлению контактной функции границы, получают возможность вступать в дополнительные (относительно других территорий) внешние социально-экономические связи, под которыми в данной работе мы понимаем совокупность видов социально-экономической деятельности, отличительным признаком которой является трансграничное (международное) перемещение товаров, услуг, технологий, управленческого опыта. Развитие всех форм внешних связей, в конечном счете, приводит к росту занятости, способствует возрождению существующих

щих и строительству новых населенных пунктов, позволяет повысить качество жизни всех слоев населения, а, в целом, приграничное положение муниципальных образований в современных условиях может рассматриваться как важнейший ресурс их социально-экономического развития [1].

Механизмом, позволяющим эффективно использовать ресурсы развития территории, в том числе такой ресурс как приграничное положение, является стратегическое планирование.

Анализ представленных в научной литературе подходов к определению муниципального стратегического планирования позволил выделить следующие его наиболее значимые атрибуты: субъект, объект планирования и логика проведения плановых работ (табл. 1). Кроме того, для приграничных муниципальных образований можно выделить еще один дополнительный атрибут – специфическая внешняя среда (табл. 2).

При этом логика проведения плановых работ для приграничного МО будет иметь свои особенности. Так, при проведении анализа исходной социально-экономической ситуации в приграничном МО отдельное внимание следует уделить оценке его внешних социально-экономических связей с приграничными государствами, муниципальными образованиями и субъектами хозяйствования, входящими в их состав. Развитие данных связей посредством организации приграничного и межмуниципального сотрудничества будет являться одной из важнейших стратегических целей приграничного МО, что повлияет на его стратегический выбор и основные направления развития.

Таблица 1

Атрибуты муниципального стратегического планирования

№ п/п	Атрибуты	Характеристика
1	Субъект планирования	Органы местного самоуправления. Органы регионального и федерального управления. Органы власти и субъекты хозяйствования других муниципальных образований РФ и зарубежных стран. Представители других субъектов управления и хозяйствования, имеющих стратегические интересы в развитии МО.
2	Объект планирования	Жители, территория, экономика и социальная сфера МО с их характерными элементами, связи между ними и с внешней средой.
3	Логика проведения плановых работ	1. Анализ исходной социально-экономической ситуации в МО. 2. Целеполагание, в рамках которого формируется миссия и социально-экономические цели развития МО. 3. Стратегический выбор МО. 4. Разработка основных направлений достижения социально-экономических целей развития МО.

Таблица 2

Специфическая внешняя среда как дополнительный атрибут муниципального стратегического планирования в приграничном МО

№ п/п	Уровни	Характеристика
1	Международный уровень	Приграничные страны, другие иностранные государства.
2	Федеральный уровень	Федеральные управленческие структуры в регионе, иные федеральные органы управления.
3	Региональный уровень	Субъект Федерации, в состав которого входит МО; иные субъекты РФ.
4	Муниципальный уровень	Муниципальные образования различных типов, межмуниципальные организации.
5	Другие субъекты управления и хозяйствования, имеющие стратегические интересы в развитии МО, но расположенные за его пределами.	

Таким образом, обобщая вышесказанное, под стратегическим планированием социально-экономического развития приграничного МО мы понимаем деятельность органов местного самоуправления, направленную на преобразование всех подсистем, элемен-

тов приграничного МО и связей между ними, которая проводится в рамках определенной логики плановых работ с учетом условий специфической внешней среды и своевременной адаптации к ее изменениям.

В качестве основного направления организации плановых работ выступает разработка стратегии социально-экономического развития приграничного МО. При этом наиболее целесообразной документальной формой ее изложения, основным документом, разрабатываемым в рамках системы муниципального стратегического планирования, является Концепция социально-экономического развития приграничного МО.

Концепция социально-экономического развития приграничного МО рассматривается нами как долгосрочный прогнозно-аналитический документ, ориентированный на комплексное социально-экономическое развитие всех подсистем МО, в т.ч. на развитие его внешних социально-экономических связей путем организации приграничного и межмуниципального сотрудничества с приграничными государствами, муниципальными образованиями и субъектами хозяйствования, входящими в их состав, который содержит систему представлений о целях, стратегическом выборе и основных направлениях социально-экономического развития МО.

При этом в качестве приграничного МО нами рассматриваются, прежде всего, поселения, имеющие непосредственный выход к государственной границе. Однако формирование Концепции социально-экономического развития на уровне поселения вызывает наибольшие, по сравнению с другими типами МО, трудности, поскольку зависит от ограниченности кадрового и финансового обеспечения муниципального менеджмента, распределения полномочий между ним и менеджментом муниципального района и других факторов.

В связи с этим, нами была разработана логическая схема формирования Концепции социально-экономического развития приграничного поселения, которая включает в себя следующие основные этапы, представленные на рис. 1.

Логика проведения первого этапа заключается в формировании общей характеристики территории поселения; проведении анализа существующей информационной базы социально-экономического состояния поселения; определении типа поселения в соответствии с типологией по состоянию демографии и уровню развития экономики; оценке внешних социально-экономических связей поселения с приграничными государствами, муниципальными образованиями и субъектами хозяйствования, входящими в их состав.

При этом типология по состоянию демографии и уровню развития экономики предполагает распределение муниципальных образований субъекта РФ на определенные группы (типы).

В качестве показателя, отражающего уровень развития экономики МО, используется показатель «среднемесячная начисленная номинальная заработная плата».

По уровню заработной платы муниципальные образования предлагается разделить на три группы, которые будем характеризовать с точки зрения низкого, среднего и высокого уровня развития экономики. При этом величина интервала, очерчивающего количественные границы данных групп, рассчитывается по формуле:

$$i_{3П} = \frac{ЗП_{\max} - ЗП_{\min}}{3},$$

где  $ЗП_{\min}$ ,  $ЗП_{\max}$  – минимальная и максимальная заработная плата в регионе, в состав которого входят исследуемые муниципальные образования;

Следовательно, первый интервал будет находиться в границах: от  $ЗП_{\min}$  до  $ЗП_{\min} + i_{3П}$ ; второй – от  $ЗП_{\min} + i_{3П}$  до  $ЗП_{\min} + 2 i_{3П}$ ; третий – от  $ЗП_{\min} + 2 i_{3П}$  до  $ЗП_{\min} + 3 i_{3П}$ .

Аналогично определяются интервалы для распределения муниципальных образований по уровню коэффициента естественной убыли, который характеризует состояние демографии.

Так, незначительным спадом численности населения будем считать уровень рассматриваемого коэффициента от  $K_{ЕУ \min}$  до  $K_{ЕУ \min} + i_{ЕУ}$ , средним спадом - от  $K_{ЕУ \min} + i_{ЕУ}$  до  $K_{ЕУ \min} + 2 i_{ЕУ}$ , высоким - от  $K_{ЕУ \min} + 2 i_{ЕУ}$  до  $K_{ЕУ \min} + 3 i_{ЕУ}$ .



Рис. 1. Логическая схема формирования Концепции социально-экономического развития приграничного поселения

При этом  $K_{EY \min}$  – минимальное значение коэффициента естественной убыли в регионе;  $i_{EY}$  – величина интервала, очерчивающего количественные границы групп муниципальных образований по уровню коэффициента естественной убыли населения.

Типология, разработанная на основании сочетания характерных состояний демографии и уровня развития экономики, позволяет выделить девять типов муниципальных образований и дать каждому из них характеристику исходного социально-экономического положения, что, в свою очередь, формализует рассматриваемый первый этап организации плановых работ.

По итогам проведения анализа исходной социально-экономической ситуации в поселении, на основании документов стратегического развития муниципального района, субъекта РФ, в состав которых входит поселение, и РФ в целом, определяются основные проблемы, негативные тенденции, положительные факторы и предпосылки его социально-экономического развития.

Далее проводится процедура целеполагания, которая включает в себя: формулировку миссии социально-экономического развития поселения, постановку целей социального и экономического развития; и процедуру обоснования стратегического выбора. При этом цели социально-экономического развития и стратегический выбор будут базироваться на результатах анализа исходной ситуации в поселении. По итогам проведения процедуры целеполагания и обоснования стратегического выбора разрабатываются основные направления социально-экономического развития приграничного поселения и формируется проект Концепции.

При этом в качестве отдельного этапа плановых работ рассматривается разработка мероприятий по применению форм использования приграничного положения поселения в качестве ресурса его социально-экономического развития [4], схема которой представлена на рис. 2.

Кроме того, особую роль в вопросах формирования Концепции социально-экономического развития приграничного поселения играют механизмы социального партнерства. Именно Концепция является наиболее мощным фактором сближения всех социальных партнеров, служит основой для их сотрудничества [3, с. 58].



Рис. 2. Схема разработки мероприятий по применению форм использования приграничного положения поселения

Под социальным партнерством понимают, как правило, систему взаимодействия институтов гражданского общества, бизнес-сектора и государства, обеспечивающую выявление, согласование и реализацию интересов всех социальных субъектов в процессе разработки и претворения в жизнь стратегии развития МО [3, с. 58]. При этом, социально-экономический интерес – это объективное отношение социального субъекта к своим материальным и иным потребностям, к способам удовлетворения этих потребностей,

своему месту в системе распределения материальных благ и услуг, а также к социальным институтам, опосредующим способ, форму и меру удовлетворения потребностей в конкретных исторических условиях [3, с. 58].

Субъектная дезагрегация интереса предполагает выделение трех основных групп носителей интересов: населения МО, органов власти всех уровней и бизнес-сектора, действующего на территории МО и за ее пределами. Данная группировка построена по двум основаниям: отношение к собственности и отношение к инструментам властного регулирования в развитии МО. Очевидно, что все названные весьма крупные и сложно агрегированные субъекты имеют различные по своему содержанию интересы [5, с. 22].

Интересы населения в отношении перспектив развития МО заключаются в обеспечении экологической и социальной безопасности, создании условий для безопасного и всестороннего саморазвития, улучшении здоровья и повышении уровня жизни. Институциональными формами выражения интересов населения выступают общественные или добровольческие организации, их ассоциации, лоббистские группы, фонды, клубы по интересам и др. К числу неинституциональных форм относятся временные объединения, собрания граждан, обеспечивающие процедуру выражения мнения или совместного обсуждения какой-либо общественно значимой проблемы: сходы, собрания, митинги, демонстрации и др. Интересы бизнес-сектора сосредоточены на экономической составляющей и социальной стабильности, гарантирующей безопасность этого сектора. Интересы власти заключаются в поддержке двух других секторов как основы для успешного функционирования и развития МО [5, с. 22].

В виду специфической внешней среды приграничного поселения, среди его социальных партнеров будут также приграничные страны, муниципальные образования и субъекты хозяйствования, входящие в их состав, а также межмуниципальные организации приграничных муниципальных образований, образованные в ходе организации мероприятий по межмуниципальному и приграничному сотрудничеству.

По результатам согласований с основными социальными партнерами проект Концепции проходит этап корректировки и последующего утверждения.

Таким образом, разработанные методические предложения по организации стратегического планирования в приграничном МО позволят использовать его выгодное географическое положение в интересах социально-экономического развития.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Болотов Д.А., Межевич Н.М., Шураев В.В. Приграничное (международное) сотрудничество в системе межмуниципального взаимодействия. – СПб. : Изд-во Политехн. ун-та, 2005. – 118 с.
2. Закон Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации».
3. Иванов С. Использование механизмов социального партнерства в стратегическом развитии муниципальных образований // Муниципальная власть. – 2005. – № 1. – с. 58-63.
4. Копытова О.Н. Стратегическое планирование развития муниципальных образований в приграничном регионе (на примере Псковской области). – Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)». – Санкт-Петербург, 2009.
5. Королева Е.Н. Территориальное стратегическое планирование: теоретические аспекты и современная практика муниципальных образований: Монография / Е.Н. Королева, М.А. Вахтина. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. гос. ун-та экономики и финансов, 2005. – 176 с.
6. Порог Европы. Влияние трансграничного сотрудничества на региональное экономическое развитие Псковской области. Коллектив авторов. / Под общ. ред. Л.М. Шлосберга. Псков. Изд-во АНО «Центр социального проектирования «Возрождение», 2004. – 210 с.