

УДК 332.145

*М. Я. Кулешко*

Сибирский государственный университет науки и технологий имени академика М.Ф. Решетнева, Красноярск, e-mail: kuleshko@rambler.ru

## **МАКРОТЕРРИТОРИЯ КАК НОВЫЙ ОБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ГРУППЫ РАЙОНОВ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ)**

**Ключевые слова:** социально-экономическое развитие, стратегическое планирование, миграция населения, макротерритория.

В статье рассматривается проблема стратегического планирования на уровне муниципальных образований, которые в данном процессе вынуждены руководствоваться такими ограничениями, как: административно-территориальные границы, разделение полномочий в соответствии с федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ресурсными и бюджетными ограничениями. Как следствие, на основе проведенного анализа стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, доказывающаяся неэффективность данного подхода без перехода к стратегическому планированию совместных стратегий развития макро территорий. Автором представлено определение и классификация макротерриторий как объекта стратегического планирования.

*М. Ya. Kuleshko*

Reshetnev Siberian State University of Science and Technology, Krasnoyarsk,  
e-mail: kuleshko@rambler.ru

## **MACRO-TERRITORY AS A NEW OBJECT OF STRATEGIC PLANNING (EVIDENCE FROM THE CENTRAL GROUP OF DISTRICTS OF THE KRASNOYARSK TERRITORY)**

**Keywords:** socio-economic development, strategic planning, population migration, macro-territory.

In this paper, we investigate the problem of strategic planning at the level of municipal districts. In strategic planning, these municipal structures are forced to be guided by such restrictions as administrative and territorial borders, the division of powers in accordance with Federal Law No. 131-FZ dated October 6, 2003 «On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation» as well as resource and budget restrictions. Based on the analysis of the strategies of socio-economic development for municipal structures we prove the ineffectiveness of the existing approach without switching to strategic planning. The role of joint strategies for the development of macro-territories is emphasized. The article presents the definition and classification of macro-territories as objects of strategic planning.

Современный период социально-экономического развития России характеризуется растущим интересом к исследованиям региональных проблем как со стороны научного сообщества, так и со стороны государственных органов власти. Решение проблем в регионах в значительной степени определяет развитие страны в целом, а научное обоснование управленческих решений по выбору основных направлений регионального развития приобретает все большую актуальность. От того, как федеральные и региональные власти реагируют на изменяющуюся внешнюю и внутреннюю среду зависит уровень развития региона и его дальнейшее

положение в системе территориального разделения труда [1].

Долгосрочное устойчивое социально-экономическое развитие приобретает сегодня все большее значение в вопросах государственного управления с учетом возросшей волатильности показателей состояния мировых экономических систем. Стратегическое управление переживает новые этапы развития, как в России, так и в мире. Расширяется и состав обязательных показателей и элементов понятия стратегического развития:

- практически все перспективные стратегии включают в себя концепцию smart экономики;

- экология, как объект управления по уровню значимости многими социально-экономическими системами, наделяется большим весом, чем экономические показатели;  
 - огромное значение уделяется системе миграционных отношений.

В этой связи стратегическое управление социально-экономическим развитием муниципальных образований в условиях современного развития производительных сил, потребительских рынков и рыночных отношений в целом невозможно эффективно осуществлять в установленных административных границах. По факту указанные выше отношения уже давно преодолели муниципальные и региональные границы. Даже субъекты малого предпринимательства зависят от отношений с соседними муниципальными районами, регионами, странами.

Одним из ключевых показателей стратегического развития территории, как уже упоминалось выше, является миграция.

Миграция в России носит выраженный центростремительный характер, население стягивается в крупнейшие центры – Москву, Санкт-Петербург и одноименные агломерации. В пределах каждого региона население стремится в региональные столицы, представленные крупными городами, концентрирующими многие виды ресурсов. Глубинка, к которой относятся малые, средние города и сельская местность, теряет население, прежде всего – молодежь. Согласно исследованиям, основанным на данных

переписей населения 1989, 2002 и 2010 гг., после выпуска из средней школы в отдельных муниципальных образованиях отток молодежи может достигать более половины от всей численности населения [2], [3]. Больше всего населения теряют города и муниципальные районы, расположенные на большом удалении от региональных центров, для этих же территорий характерна самая негативная динамика численности населения [3], [4].

Красноярск, как центр социально-экономического развития Красноярского края распространяет свое влияние на соседние территории, как в положительном, так и отрицательном аспектах. Муниципальные районы Центральной группы Красноярского края испытывают на себе наиболее сильно влияние города Красноярска, как центра притяжения населения со своей территории в трудоспособном возрасте. Что наглядно демонстрируют данные таблицы 1.

Рост численности населения наблюдается только для городского округа Красноярск и территорий в зоне плотного агломеративного влияния – Емельяновский и Березовский муниципальные районы в результате развития процессов субурбанизации и агломерации. Таким образом, Красноярск не смог бы обеспечить рост численности населения и свое экономическое развитие в целом без участия муниципальных районов края в качестве поставщиков населения (рабочей силы), ресурсов, реакционных возможностей и т.п.

Таблица 1

Динамика численности населения, тыс. чел.

	1989 год	2002 год	2010 год	2020 год
Россия	147488	145167	142857	146700
Красноярский край	3 038,6	2 996,0	2 828,2	2 866,3
Балахтинский муниципальный район	28,6	25,5	21,0	18,2
Березовский муниципальный район	40,3	37,8	37,9	42,7
Большемуртинский муниципальный район	26,1	21,1	19,1	17,9
Емельяновский муниципальный район	48,4	45,6	60,0	56,9
Манский муниципальный район		18,6	16,1	15,4
Сухобузимский муниципальный район		23,1	20,5	19,6
г. Красноярск	912,4	909,3	973,8	1 093,8
г. Дивногорск	29,9	30,1	28,3	29,2
г. Железногорск		102,6	93,9	91,4
г. Сосновоборск	29,7	30,6	33,1	41,1

\* по данным Росстата (www.gks.ru)

В настоящее время уровень развития страны оценивается не только по экономическим показателям, но и по уровню развития человеческого капитала. При этом социально-экономическая, демографическая ситуация, уклад жизни в регионах Российской Федерации не одинаковы, а значит, уровень развития человеческого капитала дифференцирован по территории страны. Современные трактовки человеческого капитала, кроме традиционных характеристик, включают довольно широкую совокупность личностных качеств, мировоззренческих установок, ценностных ориентаций, которые могут оказывать косвенное влияние на результаты производительной деятельности [5], [6].

Человеческий капитал и его формирование лежит и в основе устойчивого социально-экономического развития, по мнению всех авторитетных экономистов современности. По материалам Всемирного экономического форума (TheWorldEconomicForum, HumanCapitalReport) в оценке уровня развития человеческого капитала учитывается свыше 50 показателей, объединенных в четыре основные группы: доступность образования (Capacity); занятость населения (Deployment); возможность накопления опыта работы (Development); владение специализированными навыками, применяемыми в работе (Knowhow). Невозможность конкурировать по названным выше группам факторов муниципальных районов Центральной группой районов края с городом Красноярском лежит в основе потери человеческого капитала (механический отток) для тех территорий, которые не способны обеспечить ежедневную маятниковую миграцию.

Очевидно, что в интервале времени стратегического планирования невозможно обеспечить на территории муниципальных районов по названным выше группам факторов, формирующих человеческий капитал, сопоставимое конкурентоспособное развитие. Тогда, без вмешательства административного ресурса с целью направленного регулирующего воздействия, развитие будет выглядеть следующим образом: отток населения в городской округ Красноярск, потеря трудоспособного населения в муниципальных районах края как фактора производства для любого крупного или даже среднего инвестиционного проекта, потеря ресурсной базы и необходимость нести более высокие

затраты на его получение из других регионов или в результате перехода на вахтовый способ организации производственной деятельности. Представленная последовательность доказывает невозможность обеспечения долгосрочного устойчивого развития и для города Красноярска, и Красноярского края в целом.

Каждое поселение или муниципальный район ставит ключевой целью стратегического развития сохранение численности населения и повышение его уровня жизни (благополучия), без чего невозможно первое. Для цели повышения уровня жизни разрабатываются задачи по развитию социальных и рыночных услуг в границах поселения (района) как объекта стратегического планирования. Но важно понимать, что рыночная экономика неизбежно диктует свои условия и законы развития:

1) бизнес стремится в экономические центры, критериям которых многие поселения просто не отвечают;

2) принятые на уровне Российской Федерации нормативы по минимальной численности населения для целей строительства объектов социальной сети не позволяют решить вопросы эффективного предоставления социальных услуг в черте поселений.

Город Красноярск, как мегаполис и административный центр, потребляет колоссальное количество ресурсов соседних территорий и районов. Целый ряд градообслуживающих производств не размещаются в его черте, например: аэропорт (в перспективе речной и железнодорожный вокзал), автотранспортная инфраструктура, реакционная зона. Муниципальные районы являются важным поставщиком рабочей силы на рынок города Красноярска, абитуриентов в городские ВУЗы.

Одновременно город Красноярск оказывает колоссальное негативное экологическое и антропогенное воздействие на соседние поселения и целые муниципальные районы. В этой связи жилищное строительство в соседних муниципальных районах следует соизмерять с развитием производительных сил не данного муниципального образования, а города Красноярска.

Технологическое развитие города имеет колоссальное значение как для него самого, так и для макротерритории в которой он находится. Особенно это значение важно для моногородов и поселений. Например, развитие газификации Красноярска может карди-

нально изменить экономическую ситуацию в городе Бородино (градообразующие предприятие – филиал АО «СУЭК-Красноярск» «Разрез бородинский имени М.И. Щадова»). Столь высокая прямая экономическая зависимость города Бородино, как и тесное взаимодействие между краевым центром и ЗАТО Зеленогорск в научно-технической сфере, производственной и подготовки кадров определяет целесообразным рассмотреть включение данных муниципальных образований в центральную макро- территорию.

Под стратегическим планированием в применении к муниципальным образованиям понимается процесс, с помощью которого местные сообщества «формируют картину своего будущего и определяют этапы его достижения, исходя из местных ресурсов» [8].

В то же время сама по себе стратегия не гарантирует достижения цели, если не задействованы эффективные механизмы ее реализации. При разработке стратегии развития муниципального образования требуется учитывать множество факторов, в том числе интересы населения, бизнеса, а также действующие или еще формирующиеся взаимосвязи: вертикальные – с региональными, федеральными органами управления, а также горизонтальные – с близлежащими муниципальными образованиями [9].

Таким образом, стратегическое планирование не может быть эффективным в административно-территориально установленных границах отдельных поселений, малых городов, муниципальных районов. Экономически абсолютно не целесообраз-

но решение социальных потребностей населения в черте отдельно взятых населенных пунктов. Например, зачастую экономически намного эффективнее приобрести за счет средств бюджета школьный автобус и закрыть малокомплектную школу (что сейчас и происходит). В этом случае население начинает получать социальную услугу в черте другого муниципального образования. Тогда, безусловно, рационально их стратегическое развитие рассматривать вместе.

Анализируя вышесказанное, следует дать определение макротерритории как отдельной единицы стратегического управления. Макротерритория – часть территории Российской Федерации в границах одного или нескольких субъектов, образуемая из числа муниципальных районов, городских и сельских поселений, с единым центром экономического тяготения для населения и производительных сил. Следует отметить, что в качестве центра макротерритории можно рассматривать не только город, но и, например, отрасль специализацию, имеющее более широкую пространственную локализацию.

Одним из обязательных условий для отнесения района к макротерритории является возможность совместного эффективного использования ресурсов для развития человеческого капитала и экономики. Как следствие, это должно определять и сопоставимые темпы (параметры) социально-экономического развития в целом. Ключевым измерителем такого развития является динамика численности населения (табл. 2).

Таблица 2

Прогноз численности населения по данным стратегий социально-экономического развития до 2030 года (при наличии – базовый сценарий), тыс. чел.

Муниципальный район	Темп прироста постоянного населения к 2030 году
Балахтинский район	108%
Березовский район	119%
Большемуртинский район	98,3%
Емельяновский район	125%
Манский район	104%
Сухобузимский район	108%
г. Красноярск	113%
г. Дивногорск	101%
г. Железногорск	102%
г. Сосновоборск	120%

Представленные данные прогноза изменения численности постоянного населения к 2030 году для муниципальных районов, городских округов и поселения центральной группы районов Красноярского края характеризуются следующей закономерностью:

1) Наиболее высокие темпы роста населения прогнозируются для муниципальных районов (Емельяновский и Березовский муниципальные районы, город Сосновоборск) в зоне агломеративного развития города Красноярск. Их значения выше даже, чем для самого города Красноярска во многом за счет действия процессов субурбанизации и возможности аккумулировать въезжающее население на своей территории за счет более низких экономических издержек (прежде всего на жилую недвижимость) при сопоставимых условиях оплаты труда и спроса на квалификацию, предоставления социальных и рыночных услуг.

2) Умеренные и низкие темпы роста населения прогнозируются для остальных районов и городов центральной группы районов Красноярского края. Это объясняется рядом факторов: невозможностью обеспечить эффективную маятниковую миграцию, общность социального и рыночного обслуживания, формирование единой опорной транспортной инфраструктуры и т.п.

Для Большемууртинского района в стратегии социально-экономического развития (первый утвержденный вариант) прогнозируется абсолютное снижение численности населения. Данный факт свидетельствует во многом о том, что район был включен в центральную группу по географическому фактору в большей степени, чем по характеру и тесноте кооперации между производительными силами. Следует так же отметить, что ряд поселений Березовского, Манского и Емельяновского районов так же сложно отнести к макротерритории Центральной группы районов Красноярского края (их включение определяется фактом принадлежности к указанным муниципальным районам в рамках административно-территориального деления).

На основе вышеизложенного предлагаем определить подход к типологизации макротерриторий (табл. 3). Наиболее часто в обиходе, как гражданском, таки научном мы встречаем понятие агломерации. При этом до сих пор нет законодательного выделения данной категории в отдельную административно-территориальную единицу. Как следствие отсутствуют и комплексные стратегии развития агломераций России. На практике данные проблемы решаются при помощи административных методов: город Москва просто расширила свои границы за счет Московской области.

Таблица 3

Типологизация макротерриторий по принципу формирования

Тип макротерритории	Характер формирования	Примеры
Агломерация	Формируется от города или района. Явное наличие экономического центра или отраслевой специализации. Характеризуется высокой территориальной концентрацией населения и производительных сил.	Агломерация от города: Красноярск Агломерация от района (отраслевой специализации): Норильск, Кемерово
Промышленная макро территория	Формируется, как правило, на основе добычи полезных ископаемых и их первичной переработки; реже на основе формирования промышленного кластера (кластеров).	Ангаро-Енисейская макротерритория (Богучанский МР, Северо-Енисейский МР, Енисейский МР).
Агропромышленная макро территория	Формируется от отрасли сельского хозяйства как основной экономической специализации	(Шушенский МР, Курагинский МР, Минусинский МР, Краснотуранский МР)
Реакционная макро территория	Формируется на основе использования реакционных ресурсов. Отрасль специализации – туризм.	Муниципальные районы Краснодарского края, имеющие выход к побережью Черного моря (г. Сочи, г. Анапа, г. Геленджик, г. Новороссийск, Туапсинский МР, Темрюкский МР).

Аналогично делают и другие города-миллионеры страны, образующие крупные агломерации. В результате муниципальные районы, имевшие в прошлом общие границы с мегаполисами теряют наиболее ценные в экономическом плане земельные и иные активы. Итог – концентрация развития городов и снижение ресурсной базы развития территорий.

На уровне Российской Федерации в соответствии с федеральным законом от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» макрорегион определен, как часть территории

Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического. При этом указанный федеральный закон предполагает возможность разработки стратегии макро- региона. Считаем правильным и жизнеспособным предусмотреть аналогичную возможность и для макротерритории внутри субъекта Российской Федерации.

*Библиографический список*

1. Безденежных Т.И., Макенов М.М. Социально-экономическое развитие регионов России: проблемы и пути их решения // Региональная экономика: Теория и Практика. 2017. № 15. С. 541-552.
2. Мкртчян Н.В. Миграция молодежи в региональные центры России в конце XX – начале XXI веков // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2013. № 6. С. 19-32.
3. Мкртчян Н.В., Кашницкий И.С. Стягивание населения с периферии в региональные центры: Россия и Европейский Север // Потенциал ближнего Севера: экономика, экология, сельские поселения. К 15-летию Угорского проекта: монография / под ред. Н.Е. Покровского, Т.Г. Нефедовой. М.: Логос, 2014. С. 123-139.
4. Карачурина Л.Б., Мкртчян Н.В. Роль миграции в усилении контрастов расселения на муниципальном уровне в России // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2016. № 5. С. 46-59.
5. Соболева И.В. Парадоксы измерения человеческого капитала. М.: Институт экономики РАН, 2009. 48 с.
6. Зайцева И.А., Макар С.В., Ярашева А.В. Анализ потребности в дополнительных образовательных услугах в текстильной промышленности // Известия высших учебных заведений. Технология текстильной промышленности. 2016. № 5 (365). С. 255-258.
7. Global Human Capital Report 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://reports.weforum.org/global-human-capital-report-2017>(дата обращения: 01.08.2021).
8. Шамарова Г.М. Разработка стратегического плана развития муниципального образования: инструменты, методика, практика // Практика муниципального управления. 2014. № 2. С. 15-25.
9. Антипин И.А., Казакова Н.В. Концептуальные основы разработки стратегии пространственного развития в муниципальном образовании // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17, №8. С. 1011-1026.
10. Закон Красноярского края от 22.03.2018 № 5-1455 «О единовременных компенсационных выплатах отдельным категориям медицинских работников» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon.krskstate.ru/doc/48090> (дата обращения: 09.03.2021).
11. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 01.08.2021).
12. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[Электронный ресурс]. URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 01.08.2021).