Окончание. Начало в №2 (63) 2013

УДК 338.26"313":338.24

Анисимов Илья Александрович – гл. специалист Финансового департамента администрации г. Хабаровска (г. Хабаровск). *E-mail: economy@khabarovskadm.ru*

Il'ya Aleksandrovich Anisimov – chief specialist of Finance department of the Administration of Khabarovsk (Khabarovsk). E-mail: economy@khabarovskadm.ru

И.А. Анисимов
I.A. Anisimov

Стратегическое планирование устойчивого функционирования локальных территорий как основа инновационного развития

В статье исследуются теоретические основы устойчивого развития локальных территорий, позволяющие рассматривать как единую систему экономические, социальные и экологические процессы с присущими им стремлениями к равновесию и сокращению диспаритета, которые обеспечивают сбалансированное, поступательное движение региона в целом, следствием чего должно явиться улучшение жизни людей.

Strategic planning of steady functioning of the local territories as the basis of innovative development

The article investigates the theoretical foundations of sustainable development of the local territories, that makes possible to consider as an integrated system of economic, social and ecological processes with inherent to those processes, as the internal characteristics, desire for balance and reduce disparity, which provides the balanced, progressive development of the region as a whole, the consequence of which should be the improvement of people's lives.

Ключевые слова: *стратегическое планирование, устойчивое развитие, инновационное развитие, экономический рост, местные инициативы.*

Keywords: *strategic planning, sustainable development, innovation development, economic growth, local initiatives.*

Концепция развития местных сообществ исходит из следующих посылок:

- каждое местное сообщество уникально в экономическом отношении (следовательно, оно должно иметь свою собственную стратегию развития,

основанную на использовании тех ресурсов, которые дают возможность удовлетворять социально-экономические потребности местных жителей с наименьшими затратами);

- каждое местное сообщество испытывает воздействие как внешних, так и внутренних факторов;

- местные сообщества находятся на разных уровнях развития;

- местное сообщество – это принимающая решения социальная организация, способная в экономическом смысле обеспечить достаточный «продукт» местного хозяйства, реальный доход своим жителям и полную занятость.

В основе формирования концепции лежат определенные принципы, которые используют все местные сообщества, хотя содержание будет разным. В каждом из них обязательно будет своя концепция, полученная в результате всестороннего анализа собственной обстановки, которая везде особая. К числу таких принципов относятся:

- всесторонний статистический и социологический анализ обстановки в местном сообществе, характера протекающих процессов, выявление ведущих и определяющих тенденций;

- приоритет социально-культурной сферы позволяет отказаться от принципа «остаточности» социально-культурной сферы, переместить ее на первое место на шкале приоритетов. Именно эта сфера определяет смысл производственно-экономической деятельности, о чем обычно забывают при составлении программ. Качество жизни населения как интегральный показатель, отражающий все наиболее значимые для жизни населения факторы, – самый важный и конечный показатель развитости всего города, района;

- интеграция инновационных проектов с традиционными методами работы, обеспечивающая преемственность и инновационность всей деятельности по развитию местного сообщества;

- рассмотрение экономики как жизнеобеспечивающего, а не самодовлеющего фактора. Этот принцип позволит изменить направление зависимости между социальной и экономической сферами, поставив последнюю на место обеспечивающей.

- многосторонний анализ имеющихся ресурсов территории (не только природных, но и интеллектуальных, управленческих, кадровых, демографических, климатических, прежде всего, социальных, социального здоровья, кадровых и образовательных);

- особое значение приобретает изучение состояния и тенденций развития местной экономики: муниципальной собственности, финансовой базы, хозяйственного комплекса.

Только такой предварительный анализ, всесторонняя коллективная информационно-аналитическая работа позволят сформулировать основную идею концепции развития, характерную для данного местного сообщества с учетом всех его особенностей и ресурсных возможностей. Для анализа, как правило, используются регулярные консультации со специалистами и

руководителями ведущих предприятий и служб города, привлекаются различные информационные источники, в том числе подготовленные городскими органами управления. Необходимым требованием к используемой информации может быть лишь принцип разумной достаточности, исключающий ее излишнюю детализацию, избыточность и взаимное дублирование различных показателей. Упор делается на показатели, имеющие смысл сигнальных индикаторов, то есть адекватно отражающие проявления нежелательных тенденций.

Разработка Стратегического плана г. Хабаровска была проведена на основе максимального приближения содержания плана к идеям и предложениям Леонтьевского центра (г. Санкт-Петербург). В методологии Леонтьевского центра содержится очень важное положение о том, что стратегический план – это не технико-экономический проектный документ, а новая философия жизни, при которой население и бизнес должны участвовать в разработке плана города, как плана для себя лично. Поэтому результатом работы над стратегическим планом должны стать не просто документ (план), но и новое городское сообщество, активно работающее в системе стратегического планирования и стратегического управления, и новая система управления городом, которая перестает быть продолжением государственной власти и становится органом действительного самоуправления.

При разработке стратегического плана необходимо обеспечить соблюдение следующих принципов:

- стратегический план – короткий документ, нацеленный на главное для повышения конкурентоспособности города;

- стратегический план содержит основные идеи, которые дают ориентиры для бизнеса, потенциальных инвесторов, властей и населения города при принятии оперативных решений с учетом видения перспективы;

- стратегический план не отменяет и не подменяет другие виды планов, он определяет развитие лишь в наиболее важных, приоритетных для города областях;

- стратегический план разрабатывается публично, на основе социального партнерства;

- стратегический план – это не директива, это свод согласованных между заинтересованными участниками действий, это договоренность о конкретных мерах, имеющих стратегическую важность для города и предпринимаемых в интересах экономики и населения;

- стратегический план – это укрупненный план развития города на длительную перспективу. В его основе лежит идея качественного преобразования городской среды, в том числе производственной, социальной, административной и институциональной подсистем города.

- в стратегическом плане сочетаются долгосрочное видение и конкретность немедленных действий;

- стратегический план является долгосрочным по глубине прогноза и длительности последствий намечаемых действий, но среднесрочным по характеру включенных в него мер;

- стратегическое планирование – непрерывный процесс: этапы разработки и реализации стратегического плана объединяются в непрерывном цикле посредством системы мониторинга и корректировки на основе механизма стратегического партнерства.

Результатами процесса стратегического планирования должны быть:

- документ (собственно, стратегический план и целевые программы, проекты, законодательные документы);
- новое сообщество, которое может сформулировать главные цели развития, способное прийти к консенсусу в вопросах выбора цели, средств и методов развития города;
- местные инициативы.

Наиболее важными с точки зрения актуальности для современных условий России являются два последних результата стратегического планирования, так как они должны стать элементами нового гражданского общества, которое у нас еще не устоялось.

Новое качество местного сообщества формируется на основе общественного участия в процессе стратегического планирования, понимаемого как непрерывные процессы взаимодействия населения, бизнеса и органов власти, в основе которых лежат переговоры по поводу реализации прав, а также интересов граждан и социальных групп в развитии территории.

При работе над стратегическим планом г. Хабаровска были определены несколько основных принципов (положений), на основе которых строился стратегический план. Наиболее важными из них считаем следующие:

1. **Принцип преимущественной социальной направленности стратегического плана**. Незавершенность преобразований в России определяет неразвитость институтов гражданского общества, несовершенство взаимоотношений власти с бизнесом и общественностью. И, в этой связи, экономика не получает со стороны местных сообществ необходимой поддержки. В связке «экономика – локальное общество» ведущей проблемой является неразвитость последнего, что тормозит развитие экономики или, во всяком случае, не создает ей условий для ускоренного роста. Этим определяется огромное значение при разработке стратегического плана вопросов социального развития города, муниципального образования. Более того, анализ российского опыта свидетельствует, что стратегический план города только там оказывается реальным ускорителем экономического развития, где он становится социальной инновацией.

Попытка разработки стратегического плана как чисто технико-экономического документа в г. Хабаровске в 2003 – 2004 гг. привела к тому, что местным сообществом на общественных слушаниях (2004 г.) готовый документ не был принят. Главным основанием для такого отказа была ошибочность методологии, которая базировалась на утилитарном

экономическом анализе, неясных основаниях миссии города и отсюда – на спорных (оспоренных в результате слушаний) стратегических направлениях развития.

2. **Принцип главенства (рангового старшинства) проблем общего характера, решаемых в городе, над решением, собственно, городских задач**. Такой проблемой общего характера для Хабаровска, как и для других городов Дальневосточного региона, является проблема обеспечения и повышения геостратегической устойчивости России в Северо-Восточной Азии.

Эта задача (группа задач) для каждого из субъектов и крупных городов имеет свое содержание. Но главное то, что каждая из региональных социохозяйственных систем должна быть причастна к решению важнейших, с точки зрения российского общества, задач – выполнять свою уникальную функцию, поддерживая среди местного населения атмосферу необходимости для страны, именно этого города (региона), атмосферу патриотизма. На этом основании стратегия города получает поддержку субъекта Федерации, а также центральных федеральных органов.

3. **Принцип опоры на собственные силы.** Разумеется, в рамках развития федерализма регионы и города будут иметь средства за счет межбюджетных трансфертов. Но главное – это поиск и нахождение таких видов деятельности и таких форм организации жизни в городе, которые бы увеличивали собственные экономические основания для живущего здесь населения, для его закрепления и роста численности. При всей важности деятельности администрации того или иного города муниципального образования по инициированию работ над стратегическим планом главными игроками (действующими лицами) на поле стратегического планирования являются бизнес и население.

Бизнес и никто иной, в конечном итоге, должен будет выполнять производственно-экономическую часть стратегии, то есть привлекать инвестиции, платить налоги государству и заработную плату работающим. Именно бизнес на свой страх и риск будет пробовать новые направления производства. И его участие во всех стадиях стратегического планирования – необходимый момент реализации стратегического планирования. Но для этого требуется настоящая революция в отношениях между бизнесом и властью.

Роль населения в стратегическом планировании не только в том, что оно является объектом определенного воздействия со стороны власти и бизнеса. Оно само по себе может и должно являться источником новых идей и направлений развития, перехода на новые инновационные рельсы, привлечения бизнеса в регион, получения поддержки со стороны Федерации и субъектов для реализации крупных задач общенационального и областного уровней.

Сегодня инновационное развитие принято в качестве ведущего принципа преобразований в экономике России. Новая «инновационная экономика» – это требование времени. Ее отличие от старой экономики –

обеспечение постоянного неуклонного роста производительности труда не менее чем на 7% в год или удвоение в течение 10 лет; главным фактором роста производства при этом становятся инвестиции в инновации и рост качества продукции и услуг.

Все стратегические цели и крупные проекты, особенно в области социально-экономического развития, в области образования, здравоохранения, могут рассматриваться и включаться в стратегический план только при прохождении экспертизы на инновационность. При этом, инновационностью обладают не только отдельные предприятия (проекты, производства, сети торговли и снабжения), но и особые территориальные системы, позволяющие сформировать территориальные производственные кластеры и зоны интенсивного развития внутри самого города.

4. **Принцип обеспечения (повышения) устойчивости развития.** Любое местное сообщество, его граждане имеют право на достойную жизнь, то есть достаточный уровень жизни, благоприятную социальную и экологическую ситуацию. Население, человек являются и мерой, и целью стратегического развития большинства городов Дальнего Востока РФ.

5. **Принцип широкого вовлечения местного сообщества в процесс разработки стратегического плана**, так как невозможно выработать миссию города без широкого участия в этом процессе населения, отдельных наиболее активных лиц – лидеров городского сообщества.

Миссия или генеральная цель не привносится извне, а формируется на основе материалов стратегического анализа, с помощью сложных инструментов оценки различных сценарных вариантов развития города с использованием аппарата общественной экспертизы и общественных слушаний. И на этом этапе необходимо максимально привлечь к разработке миссии основной интеллектуальный потенциал города, региона и России. Реализация этого принципа диктует необходимость значительного расширения методической базы анализа внешних и внутренних условий развития и подготовки миссии города. Последовательная реализация указанных принципов при разработке стратегического плана позволяет сформировать миссию города на основе реального участия большого количества населения и максимального привлечения интеллектуального потенциала города.

6. Рассматривая перспективы г. Хабаровска, формулируя цели и миссию, авторы исходили из необходимости учета **принципа «внутренней среды».** Он предполагает объективность складывающихся в последние годы новых явлений, отраслевых тенденций, которые в будущем могут стать основой формирования секторов устойчивого роста и самодостаточного развития города. Построение стратегии, основывающейся на происходящих в социально-экономической жизни процессах, позволяет правильно поставленными приоритетами, перераспределением ресурсов и другими управленческими решениями повернуть траекторию хозяйственной жизни в нужном направлении.

7. Был принят во внимание и **принцип историзма.** Исторически г. Хабаровск формировался как промышленно-административный центр Хабаровского края и Российского Дальнего Востока. В 1990 г. его промышленная доля в крае составляла 28,8%. За годы рыночных преобразований она уменьшилась до 18,2% в 2003 г. Ещё ниже стала доля машиностроения (32,1% – в 1990 г. и 5,4% – в 2003 г.). Динамика численности занятых по отраслям промышленности также имеет отрицательные тенденции.

В то же время, усилилась сфера услуг как производственной, так и непроизводственной направленности. Это улавливает строительный комплекс, который, с одной стороны, значительные свои мощности переориентирует на жилищное строительство, с другой, – всё в большей степени работает на инфраструктурные объекты общерегионального назначения (дороги, трубопроводы, порты и др.), а также по заказам других Дальневосточных субъектов. Г. Хабаровск стягивает на себя краевые ресурсы.

В принципе, с переходом от плановой экономики к рыночной рост сферы услуг в административно-промышленных центрах – закономерное явление. Но возможна и переспециализация экономики. Это и необходимо уловить при формулировании новой миссии г. Хабаровска. Например, является ли уход г. Хабаровска из промышленности закономерным и целесообразным, учитывая близрасположенный г. Комсомольск-на-Амуре, который имеет промышленную специализацию и ищет свою жизненную нишу?

8. Важным методологическим принципом стратегического планирования в г. Хабаровске стало **Положение об ограниченности жизненного пространства на Дальнем Востоке** для формирования крупных селитебных (поселенческих) образований. Исторический опыт показывает, как производительные силы региона переливаются из одного города в другой по мере складывающихся условий и факторов их роста. Это потребовало сравнительной оценки развития крупных городов на Востоке России, сформировавшихся и конкурирующих между собой секторов экономики.

9. Ещё одним важным методологическим принципом исследования стал **принцип дополнительности,** сущность которого состоит в том, что мы не можем одновременно и одними методами изучать разные стороны одной картины [6]. При стратегическом планировании возникает необходимость дополнения статистической информации и экспертных данных социально-психологическими оценками для полного представления о характере и перспективах развития экономических объектов. Человеческий фактор может внести существенные коррективы в экономическую модель развития муниципального образования. Проведенное социологическое исследование позволило получить определенные экономические оценки.

10. **Распространение качественных тенденций** (факторы и условия экономического развития) **края на город.** Так как наиболее полная информация представлена по субъектам Российской Федерации, которые в

значительной степени определяют и потенциал своих центров, то была дана оценка потенциала Хабаровского края, по сравнению с другими выбранными для анализа субъектами Российской Федерации. Для сопоставимости абсолютные показатели соотносились с численностью экономически активного населения.

11. Ряд других концептуальных принципов.

Под самостоятельностью развития города (района) понимается его относительная автономия от вышестоящих органов власти в плане обеспечения недотационности его экономики и перевода полномочий, необходимых для развития, на уровень местного самоуправления. Кроме того, речь идет о повышении устойчивости экономики местного сообщества к политическим, экономическим, финансовым и другим катаклизмам на уровне страны. На основе концепции разрабатывается ряд стратегий, в каждой из которых обычно формулируются основные принципы реализации концепции.

Стратегия служит следующим главным целям:

- очертить современное состояние и возможное будущее социально-экономического комплекса города и посредством организационного процесса обсуждения соответствующим образом задать ориентиры для городских властей и всех иных организаций, действующих в сфере экономического развития;
- стимулировать открытый диалог и сотрудничество городских властей с представителями предпринимательства и всеми общественными силами города в деле инициирования и реализации долгосрочных масштабных проектов экономического развития;
- укрепить имидж города и репутацию городских властей как открытых для диалога и сотрудничества.

Стратегия имеет индикативное значение, она указывает направления, помогает сориентироваться предпринимателям и инвесторам. В создании и реализации этой стратегии местная власть играет роль инициатора и катализатора. Она (стратегия) готовится на базе широких консультаций как с различными комитетами внутри городской администрации, так и с внешними организациями. Сама система консультаций и обсуждений в процессе подготовки стратегии представляет собой особую ценность, поскольку служит достижению целей разработки стратегии.

Городские власти, конечно, не могут диктовать населению, НКО, частному сектору линии поведения. Однако власти города имеют существенное влияние на климат, в котором принимаются решения об инвестициях, модернизации, расширении производства, обучении рабочих, создании новых предприятий, разработке новых продуктов, экспорте, формировании и распределении местного заказа. И эти решения определяют возможности воздействия городских властей на развитие НКО и бизнеса.

На этом, собственно, концептуальная проработка муниципального управления заканчивается и открывается следующий его этап – разработка технологий стратегического управления, стратегического и текущего

планирования, призванных задать не только общие идеи, на основе которых формируются стратегические цели, но и обеспечить механизм их реализации, осуществить на практике выработанные стратегии.

Литература и источники:

1. Моисеев, Н. Н. Судьба цивилизации. Путь разума [Электронный ресурс] / Н. Н. Моисеев. – М. : Изд-во МНЭПУ, 1998 –.– Режим доступа: www.iiueps.ru/moiseev/sudba.htm

2. Косолапов, Н. Международные отношения и мировое развитие / Н. Косолапов // МЭ и МО. – 2000. – № 2. – С. 104 – 112.

3. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI в. – М. : «Экономика», 2002. – С. 31.

4. Гуманистические ориентиры России. – М. : Институт экономики РАН, 2002. – С. 97.

5. Урланис, Б.Ц. Проблемы динамики населения СССР / Б. Ц. Урланис – М., 1974. – С. 243 – 259.

6. Тиунов, М. П. Принцип дополнительности в биологии / М. П. Тиунов // Вопросы философии. – 2006. – № 1. – С. 169 – 172.