

жегородскую модель аграрной политики: отказ от аукциона и замена его распределительными собраниями — предварительным (до собрания) согласованным разделом земельных ресурсов хозяйства между вновь создаваемыми коллективами на основе объединения земельных долей их учредителей и примкнувшими к ним пенсионерами; создание всевозможных координирующих органов на уровне нескольких товариществ, призванных стимулировать изменения в хозяйственном поведении руководителей новых предприятий, активизировать инвестиционную и производственную деятельность, совершенствовать методы управления, что в итоге способствует замене жесткого контроля со стороны руководства «чувством хозяина».

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках АВИП Развитие научного потенциала высшей школы (2009—2010 годы). Проект 2.1.3/1134 «Внутри- и внешне-политические факторы эволюции территориальной организации России (специфика разрешения кризисных и переходных ситуаций)».

<sup>2</sup> См.: Программа «Приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных предприятий». Подведение итогов / Ассоциация аграрных реформаторских организаций «АГРО», Всерос. ин-т аграрных проблем и информатики (ВИАПИ). М.: Изд-во РосАгроФонда, 1999. С. 22.

<sup>3</sup> См.: Радугин Н. Катастрофа экономики Российской Федерации // Междунар. с.-х. журн. 1995. № 1. С. 9—18.

<sup>4</sup> См.: Булатов А. Рыночные отношения в АПК: особенности и проблемы становления (спецкурс) // Рос. экон. журн. 1996. № 9. С. 97.

<sup>5</sup> См.: Никольский С.А. Аграрный курс России (мировоззрение реформаторов и практика аграрных реформ в социально-историческом, экономическом и философском контекстах). М.: Колосс, 2003. С. 236.

<sup>6</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая. М.: Проспект, КноРус, 2010.

<sup>7</sup> См.: В Нижнем Новгороде продали землю. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=64423> (дата обращения: 30.07.2007).

<sup>8</sup> См.: Никольский С.А. Аграрный курс России ... С. 242.

<sup>9</sup> См.: Широкалова Г.С. Горожане и селяне в результате реформ 90-х годов // Социс. 2002. № 2. С. 76.

<sup>10</sup> См.: Социально-экономическое положение Нижегородской области. 1999. Декабрь. Н. Новгород: НОКГС, 1999. С. 38.

Поступила 18.06.10.



Е. А. ПОНОМАРЕВА



А. С. ЦАРЬКОВ

### ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

*Ключевые слова:* стратегия, планирование, территориальное образование, проекты

*Key words:* strategy, planning, territorial formation, project

В условиях внешней и внутренней нестабильности, трудно предсказуемой динамики посткризисных процессов руководству различных территориальных образований (регион, город, район) все большее внимание приходится уделять планированию и реализации реалистичных стратегий, позволяющих за короткие сроки добиться сохранения их жизнеспособности и усиления конкурентных преимуществ. Однако любая попытка стратегического планирования отдельно взятой территории всегда наталкивается на необходимость ее интеграции во внешнее окружающее пространство, устранение внутренней дезинтеграции различных групп населения, проживающих на данной территории.

ПОНОМАРЕВА Елена Александровна, консультант Министерства экономики Правительства Нижегородской области.

ЦАРЬКОВ Александр Сергеевич, заместитель директора по науке Нижегородского филиала Государственного университета — Высшей Школы Экономики, профессор кафедры государственного и муниципального управления, кандидат технических наук.

Успех работы по планированию развития территориального образования определяется формулой соотношения *внешней интеграции* и *внутренней дезинтеграции*<sup>1</sup>. В реальности же попытка достижения успеха по этой формуле сразу порождает две проблемы: во-первых, согласование интересов различных групп населения при планировании будущего территории; во-вторых, согласование вектора территориального развития с вектором развития внешнего окружения. Без решения этих проблем выход из посткризисного состояния территориального образования, на наш взгляд, не является возможным. Их решение затрудняется вследствие ограниченных временных ресурсов, выделяемых на разработку стратегий. Ограничения носят директивный характер и обусловлены экономическими, социальными и политическими факторами.

На практике планирование развития традиционно представляет «жесткий», административный подход, технологические процедуры которого реализуют подразделения, рабочие группы или комитеты из высших управленцев администрации на основе нормативных документов Минрегионразвития, Минэкономки, других министерств и ведомств. После официального одобрения разработанных стратегий начинается их директивная реализация. К сожалению, применение «жестко» прописанных процедур неизбежно влечет за собой недостатки: односторонний взгляд администраторов, схематизм планов, трудности в достижении консенсуса по основным направлениям развития территорий. Активные субъекты сообщества зачастую не включаются в этот процесс. Показательно, что на практике реализация стратегий наталкивается на серьезные трудности, вызывающие не консолидацию, а дезинтеграцию как внутри, так и вне административных структур.

В сложившихся условиях наиболее эффективными являются «мягкие» методы, использующие нежестко прописанные технологии (комбинаторный метод). Так, в некоторых работах представлены методы, применяемые для разработки стратегий социально-экономического развития территориальных образований, базирующиеся на социолого-коммуникативном, сценарном и экономико-математическом подходах<sup>2</sup>. В ходе разработки стратегий они позволяют учитывать субъективные и объективные факторы, риски и неопределенности,

однако не позволяют эффективно решать указанные проблемы из-за отсутствия в них эффективных механизмов проведения внешней интеграции и преодоления внутренней дезинтеграции.

Для разрешения возникающих проблем нами предлагается применять «мягкий» комбинаторный метод<sup>3</sup>, позволяющий за счет сочетания специально подобранных процедур из разных технологий, в том числе «Поиск будущего (ПБ)»<sup>4</sup>, «Системная Технология Вмешательства (СТВ)»<sup>5</sup>, а также методов стратегического анализа, самооценки, управления проектами и др. вовлечь в процесс планирования активные слои населения.

В основу метода были положены три принципа. *Принцип стратегической сборки* интегрального вектора развития (движения) в пространстве ключевых направлений, реализуемый посредством формулы (1):

$$\bar{C} = \sum_{i=1}^N gi * ci, \quad (1)$$

где  $ci$  — ключевое  $i$ -ое направление,  $N$  — общее число ключевых направлений,  $gi$  — весовая оценка  $i$ -го направления.

При этом планирование можно рассматривать как некоторый процесс, вектор движения которого определяет характер движения к общему посткризисному видению будущего территории. Оно должно разделяться большинством населения, проживающего на данной территории. Движение по вектору осуществляется посредством выполнения ряда конкретных проектов (проектная дорожная карта).

*Принцип трансформационных изменений исходного состояния* предполагает переход к будущему через отработку трех типов так называемых «состояний»: во-первых, настоящее состояние, характеризующее ситуацию на данный момент и учитывающее историю территориального образования; во-вторых, будущее состояние, которое определяет, где население хотело бы находиться; в-третьих, переходное состояние, в котором по проектной дорожной карте реализуется движение из настоящего в будущее.

*Принцип причастности* обеспечивает привлечение к процессу планирования максимального числа заинтересованных

лиц. Он осуществляется путем трансферта общего видения от 3—5 чел. к проектным командам, включающим в себя десятки человек. Далее в реализацию проектов включается все большее число населения, а это уже сотни, тысячи человек. При этом *внутренняя дезинтеграция* сменяется *консолидацией*, взаимным доверием и уважением между различными группами.

Этот метод базируется на технологическом цикле из трех фаз: организационной, генерации направлений и проектных идей, планирования и реализации.

Сокольский муниципальный район Нижегородской области является сложным объектом для планирования развития. Он относится к числу дотационных, малонаселенных территориальных образований (численность около 16 000 чел.), расположен в северной зоне на границе с Ивановской областью и удален от Нижнего Новгорода более чем на 200 км. В районе слабо развиты инфраструктура и хозяйственная деятельность. Основным используемым ресурсом является лес.

Глобальная цель развития Сокольского района первоначально была сформулирована программным комитетом: *повышение благосостояния и культурного уровня населения района через гармоничное развитие всех сфер районного хозяйства*. Ее достижение предполагалось с помощью двенадцати ключевых направлений, в явном виде выделенных стейк-холдерами по результатам ранжирования. Рейтинги каждого из ключевых направлений и необходимые весовые оценки для формулы сборки вектора развития представлены в таблице.

Интегральный вектор движения к поставленной цели, рассчитанный по формуле (1), выглядит следующим образом:

$$\begin{aligned} \bar{C} = & 0,264C_1 + 0,209C_2 + 0,157C_3 + 0,146C_4 + \\ & + 0,140C_5 + 0,112C_6 + 0,067C_7 + 0,039C_8 + \\ & + 0,039C_9 + 0,033C_{10} + 0,022C_{11} + 0,011C_{12} . \end{aligned} \quad (2)$$

При сборке вектора использовались все двенадцать ключевых направлений, причем весовые оценки трех направлений (развитие социальной сферы, молодежная политика, промышленность с лесоперерабатывающим комплексом) составили в сумме почти 0,63. Среди них безусловным лидером является развитие социальной сферы, что неудивительно для

далеко не богатого собственными ресурсами дотационного района. Полученный вектор определяет *согласованное* всеми стейк-холдерами направление движения к глобальной цели. Однако и это особенно важно для дотационных территорий, необходима интеграция или согласование *желаемого вектора* развития района с вектором развития Нижегородской области, который достаточно жестко задается соответствующей стратегией и региональными программами.

Интеграция района в региональное пространство проводилась с учетом согласования ключевых направлений, выделенных в региональных проектах, а также результатов исследований социально-экономических процессов в регионах Приволжского федерального округа<sup>6</sup>. Сравнительный анализ направлений показал, что наблюдается существенное различие между ними по ряду позиций.

Полученный вектор резко смещен в сторону развития социальной сферы. Менталитет большинства активного населения до сих пор ориентирован на потребление (таблица). В то же время для Нижегородской области наибольший рейтинг имеет направление «Достижение высокого экономического потенциала».

Таблица

Рейтинг и весовые оценки ключевых направлений

Ключевое направление развития	Рейтинг	Весовая оценка
Социальная сфера	47	0,264
Молодежная политика	36	0,209
Промышленность, ЛПК	28	0,157
Предпринимательство	26	0,146
АПК	25	0,140
Образование, культура	20	0,112
Экология	12	0,067
Развитие инфраструктуры	7	0,039
Жилье	7	0,039
Власть	6	0,033
Качество жизни	4	0,022
Человеческий потенциал	2	0,011
Итого	178	1,000

Изменение менталитета должно сопровождаться инициативой, которая во главу угла ставит увеличение жизнеспособности района, а также ориентирована на использование его ярко выраженных конкурентных преимуществ, например,

экология. Примером является строительство малых судов из экологически чистого леса. В формуле сборки вектора это должно характеризоваться повышением коэффициентов при  $C_3$ ,  $C_4$ ,  $C_5$ ,  $C_8$  и разворотом вектора в сторону развития экономического сектора.

Самый низкий рейтинг имеет направление  $C_{12}$  — «человеческий потенциал», что сильно отличается от результатов применения этого метода в других муниципальных образованиях, где проблема квалифицированного человеческого потенциала стабильно занимает верхние позиции. При сборке не проявились такие важные направления, как повышение эффективности управления и развитие духовности населения.

Процедуры интеграции позволили существенно изменить глобальную цель и ключевые направления, в рамках которых стейк-холдерами генерировались проектные идеи. В качестве *реальной* глобальной цели стало декларироваться *создание условий запуска и поддержания саморазвивающихся бизнес-процессов, повышающих жизнеспособность и конкурентоспособность района, позволяющих сохранить и повысить уровень жизни его населения*. Всего выдвинуто 88 и обсуждено 36 проектных идей. Из них 10 признаны перспективными для реализации. Это типичная динамика процесса конструирования, присущая данному методу. Обычно на второй фазе генерируется от 30 до 100 проектных идей, из которых выбираются для проработки 8—16. После защиты и оценки их участниками в пакете проектов остается 5—10 перспективных проектов. В итоге были приняты 6 проектов: «Создание в лесной зоне реабилитационного центра для несовершеннолетних детей из неблагополучных семей», «Развитие профессионального образования», «Строительство детского парка», «Развитие и поддержка самодеятельного и художественного творчества населения», «Строительство коммерческого жилья», «Глубокая переработка льна».

В результате развитие территории приобрело еще более ярко выраженную социальную окраску и стало характеризоваться следующим вектором:

$$C = 0,66C_1 + 0,17C_4 + 0,17C_5 . \quad (3)$$

Такая направленность вектора объясняется деятельностью программного комитета, который во главу угла при отборе проектов поставил скорость их реализации и социальную значимость для населения. В итоге получилось весьма уязвимое развитие, рассчитанное на дотации со стороны областного бюджета и спонсорскую помощь предпринимателей. Полученный вектор не позволял в достаточной мере спланировать достижение глобальной цели, связанной с построением *саморазвивающейся* бизнес-модели территории. Поэтому было принято решение рассматривать движение по вектору (3) в качестве первого этапа реализации стратегии. На втором этапе комитет решил усилить экономическую составляющую, включив в дорожную карту еще пять проектов, интегрированных в экономическое пространство области по линии АПК. В целом программный комитет признал результаты стратегирования успешными. Действительно, удалось составить пакет наиболее социально значимых проектов, под которые было организовано бизнес-сообщество из групп стейк-холдеров, рассматривающих эти проекты как реализацию совместных с администрацией идей. Появилась возможность осуществить стратегическое планирование развития территории в среднесрочных и долгосрочных горизонтах. Кроме того, была обеспечена широкая публичная поддержка населением начинаний властных структур.

Таким образом, апробация метода при создании стратегий развития ряда регионов, городов, районов показала, что он позволяет успешно решать проблемы внешней интеграции и внутренней дезинтеграции. Оказалось, что даже у таких проблемных территорий, как Сокольский район Нижегородской области, появляется реальная возможность перехода от бюрократической модели управления к креативно-рефлексивной, позволяющей консолидировать большинство активного населения для преодоления кризисных явлений.

Особый интерес этот метод представляет сейчас, поскольку главы муниципальных образований до заключения контракта с представительными собраниями муниципального района должны представить достаточно обоснованную и поддерживаемую большинством населения стратегию развития.

Полученные результаты практически значимы для повышения жизнеспособности территориального образования,



поскольку позволяют сформулировать ясную цель развития и дают проектную дорожную карту, обеспечивающую плановое достижение цели. Так, ставка на построение саморазвивающейся бизнес-модели позволила Сокольскому району в 2009 г. удержать удельный вес убыточных предприятий на уровне 14,3 %, поддержать темп роста среднемесячной заработной платы одного работающего на 15,0 %. Это существенно превышает среднестатистические показатели по региону. При этом производительность труда по сельскому хозяйству возросла в 3,4 раза.

Выявлено, что применяемый метод позволяет существенно ускорить процесс планирования, так как по времени все фазы занимают порядка 4—10 недель. При этом качество проектных работ возрастает. В условиях жестких временных ограничений, накладываемых посткризисными условиями, такое преимущество оказывается весьма существенным. Традиционным методам на получение подобных результатов может потребоваться от нескольких месяцев до нескольких лет.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Адизес И. Секрет успеха // Экономические стратегии. 2008. № 5—6. С. 132—133.

<sup>2</sup> См.: Григорьев А.Н. Стратегическое планирование развития региона: опыт Новгородской области // Регионология. 2009. № 2. С. 34—38; Бочков П.В. Комплексный подход к развитию уральского промышленного региона в условиях экономического кризиса // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 1. С. 58—62; Агеев А.И., Зайцева Ю.С. и др. Сценарный подход в стратегическом управлении муниципальным образованием // Экономические стратегии. 2008. № 5—6. С. 134—140.

<sup>3</sup> См.: Царьков А.С. Управление проектами: от идеи к документу. М.: ГУ-ВШЭ, Универ. книга, 2007. 320 с.

<sup>4</sup> См.: Weisbord M., Janoff S. Future Search — An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations & Communities. (2nd ed.), Berrett-Koehler, 2000. P. 151.

<sup>5</sup> См.: Argyris C. Intervention Theory and Methods. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1970. P. 147.

<sup>6</sup> См.: Максимов А.Г., Царьков А.С. Развитие регионов ПФО: конкуренция, диффузия, альянсы // Тр. IX Междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и глобализация». М.: ГУ-ВШЭ, 2009. Ч. III. С. 141—146.

Поступила 29.04.10.



С. Г. ЧЕТОШНИКОВ

#### ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ СЕЛЬСКО-ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

*Ключевые слова:* региональные целевые программы, программно-целевой подход, сельско-городские территории

*Key words:* regional special programmes, programme and purpose approach, rural and urban territories

В последние годы в системе регионального управления для решения социальных проблем территорий стали широко применяться механизмы программно-целевого управления. Их основной формой являются региональные целевые программы, которые необходимы для повышения эффективности управления социальным развитием региона. Основными особенностями использования целевых программ на региональном уровне являются необходимость согласования интересов различных субъектов (государства, региона, муниципальных образований, населения, хозяйствующих субъектов); нацеленность на комплексное решение социальных проблем территорий; более широкие возможности (по сравнению с федеральными целевыми программами) для взаимодействия власти и бизнеса в регионе.

По критерию масштабности можно выделить несколько групп проблем социального развития, на которые ориентированы региональные программы. В первой группе представлены проблемы региона, отражающие ситуацию в различных сферах на общегосударственном (федеральном) уровне в целом. Во вторую группу входят социальные проблемы, отражающие специфику развития конкретного региона. Третью группу составляют проблемы, имеющие

ЧЕТОШНИКОВ Станислав Геннадьевич, ассистент кафедры социологических наук Кемеровского государственного университета.