

С.С. Букало

Донецкий государственный университет управления, Донецк

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ГОРОДА

Аннотация: В статье обоснована необходимость использования в отечественной практике инструментов стратегического планирования развития города, что позволяет внедрять на практике действующий механизм управления городом, адекватный вызовам внешней среды. Рассмотрены различные подходы к стратегическому планированию в зависимости от учета факторов внешней среды, оказывающих на развитие города прямое и косвенное воздействие.

Ключевые слова: город, развитие, стратегия, планирование, институции, влияние.

Постановка проблемы. Процесс развития города носит детерминированный характер вследствие наличия точек роста и воздействия факторов внутренней и внешней среды на реализацию социально-экономического потенциала. Для раскрытия данного потенциала целесообразно использовать инструменты стратегического планирования развития города, что позволяет в долгосрочной перспективе реализовать определенные задачи в условиях изменчивости внешней среды.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследованию проблем социально-экономического развития города посвящены работы С.Ф. Жилкина, О.В. Коломойченко, Н.И. Складука. Современная практика стратегического планирования основывается на работах зарубежных ученых, среди которых особо следует выделить труды Г. Минцберга, Дж. Бр. Куинна. Концепцию стратегического планирования развития города усовершенствовали Г. Джойс, П. Хейли, Л. Хребиниак.

Целью статьи является обоснование необходимости использования в отечественной практике инструментов стратегического планирования развития города, что позволяет внедрять на практике действующий механизм управления, адекватный вызовам внешней среды.

Изложение основного материала исследования. Стратегическое планирование социально-экономического развития города не является тождественным долгосрочному планированию, которое применялось в СССР. Дело в том, что правильно выбранная стратегия является инструментом достижения определенных результатов в перспективе благодаря непрерывному контролю над изменением факторов внутренней и внешней среды города, так как именно последние определяют развитие сложных социально-экономических систем. Для этого в стратегическом плане развития предусматривается наличие комплексных мер адаптационного характера, направленных на преодоление (смягчение) отрицательных последствий обусловленных вызовами и

угрозами внешней среды. С.Ф. Жилкин подчеркивает следующие черты присущие стратегическому территориальному социально-экономическому планированию, отличающие его от классического долгосрочного планирования социально-экономического развития городов, получивших развитие в дореформенный период:

учет воздействия на планируемый объект внешних факторов, оказывающее на него как позитивное, так и негативное влияние;

адаптивный характер, то есть способность предвидеть изменения внешней и внутренней среды города и с учетом этого организовать процесс его эффективного управления [1, с. 67].

Субъектом, осуществляющим планирование развития города, выступают местные органы власти, которые действуют по поручению городского сообщества, привлекают к процессу развития представителей города и взаимодействуют с административными структурами более высокого уровня (региональными и национальными).

Объектом планирования развития города является городская экономика, которая выступает динамической системой, способной трансформироваться в зависимости от сложившихся условий внешней среды и целевых ориентиров, задаваемых субъектами планирования.

Результатом работы органов местной власти в области стратегического социально-экономического планирования развития города должен стать план социально-экономического развития города, который является комплексным концептуальным документом, в котором на достаточно глубокую перспективу определяются социальные задачи города и приоритетные программы развития экономики, нацеленные на решение этих задач [2, с. 11].

По отношению к городу, как социально-экономической системе, предъявляются различные институциональные интересы. Первоочередной задачей органов местной власти является выявление таких интересов и поиск консенсуса между различ-

ными субъектами экономических и социальных отношений с целью реализации максимального количества интересов на выгодных для города условиях. В процессе работы над созданием плана экономического развития города органам местной власти приходится делать стратегический выбор. Стратегический выбор – это узловая проблема разработки стратегического плана, в результате чего обосновываются приоритеты и траектории перспективного социально-экономического развития города. Стратегический выбор города является определением функций, которые он будет выполнять в перспективе, основных приоритетов и целевых ориентиров развития его социальной и экономической сферы, градостроительства, управления [3, с. 116].

Процесс стратегического планирования является эвристическим, а не алгоритмом, что обуславливается необходимостью выявления закономерностей развития города, функций, выполнимых городом в системе территориального разделения труда, стадии жизненного цикла города, а также факторов внешней и внутренней среды. Логика исследования развивающегося города состоит в том, чтобы путем анализа тенденций его социально-экономического развития накопить эмпирический материал, на основе которого и осуществить выявление соответствующих закономерностей [1, с. 70]. Выявление и изучение таких закономерностей следует проводить, опираясь на исторический, структурно-функциональный и системный подходы [4, с. 97]. При разработке и внедрении стратегии социально-экономического развития города наблюдается как минимум две закономерности, характеризующие субъектно-объектные отношения:

эффективная система планирования соответствует структуре сложившихся социально-экономических отношений в городе;

социально-экономические процессы меняют свой характер со временем, что обуславливает противоречия, заключающиеся в несоответствии субъекта и объекта планирования. Это явление стимулирует совершенствование методов комплексного социально-экономического планирования.

Субъекты, осуществляющие планирование развития города, используют в своей деятельности набор процедур, методов и концепций, которые дают новое видение объекта в средне- и долгосрочной перспективе. Это дает гибкие возможности для действий в целях поддержки фундаментальных решений.

Необходимо понимать, что город, является открытой системой, подверженной влиянию экзогенных факторов, поэтому план экономического развития города не должен быть жестким. И. Ансофф утверждает, что в системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого, и не считается, что будущее можно изучить методом экстраполяции. Поэтому в качестве первого шага предпринимается анализ перспектив объекта планирования, задачей которого становится выяснение тех тенденций, опасностей, шансов, а также отдельных «чрезвычайных ситуаций», которые способны изменить сложившиеся тенденции [5, с. 18].

Таким образом, внешняя среда опосредует процесс стратегического планирования развития города и накладывает определенные условия, которые непременно нужно учитывать субъектам, осуществляющим планирование. В этой связи полезны исследования Хребиниака Лоуренса и Уильяма Джойса, которые разработали типологию стратегического планирования, на основе объединения степени стратегической свободы выбора и институционального влияния. Хребиниак и Джойс считают, что организационные изменения всегда движутся в поле напряжения между обширным стратегическим выбором и внешним контекстом. Основным их аргументом является то, что максимальная свобода выбора ограничивается внешними возмущениями [6].

Оба понятия необходимы для понимания и объяснения организационных изменений. Стратегическую свободу выбора следует понимать здесь как результат внутренних условий контекста. Муниципалитеты, обладающие квалифицированным персоналом с хорошо развитыми аналитическими способностями и формальными полномочиями, могут привлекать всех местных политически заинтересованных субъектов в процесс планирования, что способствует адекватному восприятию и интерпретации сложившихся проблем в городе.

Внешний контекст является ограничивающим фактором, который накладывает условия функционирования, как самого города, так и субъектов, осуществляющих планирование развития. Муниципалитеты не могут выходить за рамки национального законодательства, а имеют свободу действий ограниченную полномочиями и местным бюджетом. В целом, в зависимости от влияния факторов внешней среды и внутренних факторов, типология планирования может быть представлена как на рис. 1.



Рис.1. Четыре типа планирования в зависимости от субъективного восприятия внешнего и внутреннего контекста

Планирование типа III и IV, отображенное в нижних секторах рис.1, не является эффективным, так как допускает возможность совершения стратегических просчетов органами местной власти в силу неправильного представления места города во внешней среде. Данные виды планирования показывают, что не является стратегическим планированием (стратегическое планирование понимается в узком смысле как нормативный действенно-ориентированный подход к разработке стратегии развития). Такие подходы часто используются органами местной власти в городах реципиентах, которые не желают менять что-либо в силу благоприятных условий перераспределения бюджетных денег. Снижение уровня предпринимательских способно-

стей в данных городах приводит к непониманию сложившихся проблем и невозможности их решения собственными силами, поэтому в терминах представителей органов местной власти можно часто слышать фразу: «Мы не знаем, как это делается, но уверены, что не так».

Четыре типа планирования различаются не только с точки зрения их внутренней и внешней обусловленности – они определяются перечнем проблем, которые необходимо решать в первую очередь. Ниже приведены примеры типичных проблем и подходы к их решению в зависимости от условий внутренней среды и внешнего контекста (см. табл. 1).

Таблица 1

Примеры действия и процессно-ориентированный подход в стратегии развития, в зависимости от типа плана [10, с. 18]

Тип планирования	Проблемы по приоритету	Подходы к решению проблем
Тип I «Стратегическое планирование для формулирования целей»	Разработка содержания средне- и долгосрочных целей в зависимости от внешних не институциональных факторов; Фокус на будущее, допускается переоценка реальных возможностей.	Стратегическое развитие как интегрированный управленческий процесс адаптивной связи между мыслью и действием
Тип II «Стратегическое планирование в контексте сильного влияния на формулирование целей»	Конфликт внутренних инициатив и институционального влияния «извне»; Интеграция прошлого и будущего (ретроспективный анализ); Обращение внимания на «требования» для создания своих собственных целей и приоритетов.	Комплексная, парадоксально ориентированная стратегия развития; Комплексный анализ внешних условий и эксперименты в продвижении творчества; Отделение «официальной» процедуры планирования от «неофициальной».

Продолжение таблицы 1

Тип III «Планирование как инкрементализм»	Отсутствие стратегических возможностей Неиспользование творческой свободы; Закрепление опыта прошлого.	Инициативы по стратегическому планированию; Реформирование организации и планирование культуры (переход к типу I).
Тип IV «Институционализированный план действий»	План как комплекс ритуальных процедур; Решение текущих проблем (что нужно сделать?).	Коллективные меры для внесения институциональных поправок.

Планирование типа I (Стратегическое планирование для формулирования целей) акцентирует внимание на разъяснении внутренних проблем города. При данном планировании определяются цели и меры по отношению к внутренним институциональным рамкам, вырабатываются различные критерии для оценки качества муниципальных услуг, учитываются интересы заинтересованных субъектов хозяйствования. Факторы верности решений органов местной власти не учитываются в силу отсутствия требований извне и высокого профессионализма управленческих кадров.

Цели, которые вырабатываются в процессе планирования, могут быть самыми амбициозными. В случае развития городов, это, например, достижение в долгосрочной перспективе роста местного населения, улучшение технической и социальной инфраструктуры, изменение структуры городского хозяйства. При этом должна прослеживаться социальная ориентация на потребности местного населения, в особенности детей, молодежи и пожилых людей. Стратегическое планирование данного типа помогает решать локальные проблемы наиболее эффективно, что в целом ведет к улучшению качества условий жизнедеятельности горожан.

Внешние социально-экономические условия не совсем податливы, однако поддаются изменениям со стороны муниципалитетов. В центре внимания ставится видение будущего внешней реальности и желаемого положения муниципалитетов в этом будущем. Внутренние условия контекста, в результате возрастающей роли местных субъектов, институционально преобладают, что дает поле управленческих действия.

В таких условиях процесс стратегического планирования экономического развития города проходит наиболее легко и с наименьшими конфликтами заинтересованных сторон. Процесс стратегического планирования опирается на политический консенсус в рамках городского сообщества. Стратегическое бизнес-планирование не осуществляется по желанию правительства в форме политической и правовой установки, а происходит по собственному желанию. Одним из преимуществ данного стратегического планирования является доминирующая коа-

лиция местных субъектов, выступающая в качестве движущей силы процесса.

Планирование типа II (Стратегическое планирование в контексте сильного влияния на формулирование целей) может служить для достижения рационального решения проблем высокой политической важности при непосредственном участии города. В данном случае органы местной власти учитывают институциональные интересы, в рамках которых вырабатывается дальнейший план действий. Институциональные интересы по отношению к городу могут быть предъявлены государством, международными организациями, крупными компаниями и т.д. Данные интересы могут носить как краткосрочный, так и долгосрочный характер. Причем для города наиболее перспективным направлением является построение долгосрочных отношений с носителями институциональных интересов на выгодных для себя условиях. В.В. Вольчик отмечает, что институты, внедряемые узкими группами специальных интересов в целях перераспределения и для извлечения ренты, с большей вероятностью будут менее эффективными, чем институты, внедряемые группами со всеохватывающими интересами [7, с. 61].

Важно понимать, что город в условиях сильного институционального влияния вынужден переносить акцент с внутренних проблем на внешние. Поэтому второй тип планирования требует креативных сотрудников способных в условиях сильного влияния извне также решать локальные проблемы. Следует отметить, что серьезные институциональные барьеры внешней среды являются вызовом амбициозным менеджерам, желающим совершить быстрый карьерный рост.

Стратегическое планирование в контексте сильного влияния на формулирование целей накладывает ряд условий, которые имеют центральное значение для разработки плана экономического развития города:

- оценка политического климата;
- привлечение опытных и компетентных команд в области стратегического планирования;
- построение доверительных отношений между всеми участниками процесса;
- построение вертикальной иерархии решения стратегических вопросов;

умелое использование финансов и поиск новых источников.

Планирование типа III (Планирование как инкрементализм) – это модель процесса принятия решения в правящей структуре, исходящая из того, что решения обычно плохо согласуются с реальной ситуацией. В данном случае органы местной власти не способны идентифицировать город как элемент экономической макроструктуры, что приводит к решению поверхностных проблем и выработке политики «латания дыр».

Комплексный план развития города должен обеспечивать координацию между всеми средне и долгосрочными задачами (городского развития, экономического развития, транспортной политики, жилищно-коммунального развития, экологической политикой и др.) и контроля (органы местного самоуправления, городское сообщество). Инкрементализм с другой стороны подчеркивает ограниченность возможностей местных субъектов в поиске, переработке и использовании информации, особенно для далекого будущего. Инкрементализм консервирует предпринимательские качества, подчеркивая заинтересованность в «хороших» результатах, которые гарантируют уже использованные ранее подходы. Такой подход в планировании обрекает на провал все попытки построения прогрессивной модели развития города в условиях изменчивости внешней среды.

Дж. Куинн и Д. Войер отдают предпочтение логическому инкрементализму при разработке плана экономического развития города, аргументируя это тем, что процесс изменения стратегии обычно мало напоминает описываемые в литературе рационально-аналитические системы. Напротив, он носит, скорее, фрагментарный, эволюционный и интуитивный характер. Эволюция реальных стратегий происходит параллельно с развитием внутренних решений и внешних событий, которое порождает новые основания для принятия нового широкомасштабного консенсуса относительно дальнейших действий. Эффективные стратегии развиваются инкрементально (т.е. небольшими последовательными шагами) и оппортунистически, как подсистема организационной деятельности, когда отдельные удачные действия складываются в общий эффективный паттерн [8]. Следует отметить, что логический инкрементализм как метод более подходит для предприятий, ориентированных на рынок. Для города как сложной социально-экономической системы логический инкрементализм неприемлем, поскольку не позволяет решать вопросы, требующие серьезных капиталовложений и длительного времени. Построение стратегии городского развития является обязательным условием для успешного функционирования города и дальнейшего его развития.

Планирование типа IV (Институционализированный план действий) свойственно городам, не имеющих развитого местного самоуправления, в результате чего органы местной власти беспрепятственно реализуют институциональные интересы извне, часто нанося тем самым вред внутренней среде города.

В таких условиях органам местной власти в первую очередь необходимо создать институт стратегического планирования на местном уровне с привлечением как можно большего количества заинтересованных сторон. Институционализация стратегического планирования в городе – это сознательное формирование таких норм, правил, порядков, которые, отражая закономерности противоречивых современных тенденций, позволяют оптимизировать отношения и интересы различных социальных групп и классов, достигая компромисса интересов всех заинтересованных сторон [9].

Пошаговая институционализация действий в области стратегического планирования на самом деле требует разработки подлинной институциональной основы на местном уровне для планирования и осуществления политики обновления городов на основе эмпирических исследований [10]. В концептуальном понимании именно этот вид планирования дает представление о смысле стратегического планирования, которое представляет собой комплекс определенных процедур. Данные процедуры могут быть непосредственно навязаны органами власти более высокого уровня. Стратегическое планирование не всегда является аналитически осмысленным или сознательным, иногда это формальная процедура, которая регулируется институционально [11]. Формальные процедуры могут не соответствовать проблеме аналитически, но соответствовать нормативной форме.

Институты – это «правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Следовательно, они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия – будь то в политике, социальной сфере или экономике. Новые инициативы, выдвигаемые внешними экономическими агентами, выступают стимулирующим фактором для повышения уровня компетентности сотрудников муниципалитетов. Стоит заметить, что в данном случае большая роль отводится главе комитета, разрабатывающего стратегию. Если разработчику навязываются условия, которые противоречат интересам города, проникновение во внутренние дела муниципалитетов в подобном случае считается недопустимым, поскольку данная функция закреплена за местными органами власти, защищающими интересы местного населения.

Выводы. Реальность экономического плана развития города не может быть описана исключительно на основе одного из четырех типов, описанных выше. Однако, понимание ограничивающих факторов внутренней и внешней среды и, как следствие, ориентация на один из видов планирования позволяет реализовать любой план действий с большей эффективностью.

Для получения планируемых результатов местным субъектам, осуществляющим планирование, необходимо иметь представление о различных пространственных, экономических и социальных факторах внутренней среды города с учетом институционального влияния извне.

Литература

1. Жилкин С.Ф. *Формирование системы стратегического планирования комплексного развития города: научные основы* / С.Ф. Жилкин // *Вестник СамГУ*, 2006. № 8(48). – С. 60-73.
2. *Планирование экономического развития на уровне города*. – М.: Фонд «Институт экономики города», 1998. – 39с.
3. Склярчук Н.И. *Стратегическое планирование социально-экономического развития малого города* / Н.И. Склярчук // *Коммунальное хозяйство городов. Научно-технический сборник № 48*. – Харьков: С. 114-119.
4. Колодийченко О.В. *Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация* / О.В. Колодийченко, В.Е. Рохчин. – СПб.: Наука, 2003. – 235с.
5. Ансофф И. *Стратегическое управление* / И. Ансофф. – М.: Экономика, 1989. – 519с.
6. Hrebiniak Lawrence G., Joyce William F. *Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism* / Lawrence G.Hrebiniak, William F. Joyce // *Administrative Science Quarterly*, - Jg. 30. 1985. – S. 336-349.
7. Вольчик В.В. *Институциональная и эволюционная экономика: учебное пособие* / В. В. Вольчик. – Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2011. – 228с.
8. *Стратегический процесс: концепции, проблемы, решения* [Электронный ресурс] / Генри Минцберг, Джеймс Брайан Куинн, Сумантра Гошал. - <http://mgt-edu.ru/14-50.php>.
9. Лемещенко П.С. *Институциональное планирование как инструмент теоретического анализа и форма хозяйственного регулирования* [Электронный ресурс] / П.С. Лемещенко. – Режим доступа: <http://www.bsu.by/Cache/pdf/350933.pdf>.
10. Birkner, Hans-Joachim / Kuder, Thomas / Kühn, Manfred (2005): *Regenerierung schrumpfender Städte. Theoretische Zugänge und Forschungsperspektiven*. Erkner: IRS.
11. Patsy Healey *Transformierung Governance: Herausforderungen der institutionellen Anpassung und eine neue Politik in des Raumes* / Healey Patsy // *European Planung Studies*, Vol. 14, 2006. – №3. – S. 299-320.

Рецензент: д.э.н., проф. Г.К. Губерная, Донецкий государственный университет управления, Донецк.

Автор: БУКАЛО Сергей Сергеевич
Донецкий государственный университет управления,
Донецк, аспирант.
E-mail – bukalo sergey@outlook.com

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТА

Букало С.С.

Анотація: У статті обґрунтовано необхідність використання у вітчизняній практиці інструментів стратегічного планування розвитку міста, що дозволяє впроваджувати на практиці діючий механізм управління містом, адекватний викликам зовнішнього середовища. Розглянуто різні підходи до стратегічного планування в залежності від врахування чинників зовнішнього середовища, що роблять на розвиток міста пряме і непряме вплив.

Ключові слова: місто, розвиток, стратегія, планування, інституції, вплив.

STRATEGIC PLANNING OF THE CITY DEVELOPMENT

S. Bukalo

Summary: In the article the necessity of using in domestic practice the instruments of strategic planning of the city development, which allows to implement a mechanism of city management, is adequate to the challenges of the external environment. The article considers different approaches to strategic planning depending on the account of environmental factors that affect the development of the city direct and indirect effects.

Keywords: city, development, strategy, planning, institutions, influence.