

*С.Ф. Жилкин**

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА: НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ

В статье рассматриваются научные основы формирования системы стратегического планирования комплексного развития городов России в современных условиях.

Прежде чем приступить к разработке научных основ формирования системы стратегического планирования комплексного социально-экономического развития российских городов, предварительно рассмотрим два весьма важных для исследуемой проблемы вопроса. Во-первых, целесообразно ли в принципе использовать методы стратегического социально-экономического территориального планирования в условиях современной России. Во-вторых, какие требования следует предъявлять к качеству развития городов России и насколько справедлива сама постановка вопроса, связанного с обеспечением комплексного развития города в условиях действия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.).

Рассмотрим отмеченные вопросы последовательно в порядке их постановки. Представляется аксиоматичным, что в современных политико-экономических условиях территориальным органам власти и управления в регионах и городах страны необходимо иметь четкое представление о целях и задачах их стратегического комплексного социально-экономического развития, о механизмах их реализации. Другими словами, сегодня каждый город должен обосновать перспективы своего комплексного социально-экономического развития, без чего невозможны серьезные улучшения в экономической сфере, а значит и проведение активной социальной политики.

Новые экономические условия, сложившиеся в России в конце XX века, заставили исследователей и практических работников искать адекватные формы и методы планирования социально-экономического развития городов, в частности, пытаться по опыту зарубежных стран применять инструментарий стратегического планирования, реализуемый на уровне предприятий [7. С.18].

Следует отметить, что сегодня можно констатировать преодоление существенного спада в прогнозно-аналитической деятельности в сфере комплексного социально-экономического развития городов и регионов страны, обусловленного выдвижением руководителями российских реформ начала 90-х годов ошибочного положения о несовместимости государственного планового регулирования и рыночных механизмов. Современным и закономерным, на наш взгляд, явилось принятие Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (июль 1995 г.), который поставил во главу всех работ в сфере государственной плановой деятельности разработку системы прогнозов социально-экономического развития в целом по стране, по народно-

* © Жилкин С.Ф., 2006

Жилкин Сергей Федорович — ректор Тольяттинского государственного университета

хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам — субъектам РФ. Это способствовало, в свою очередь, активизации исследований в сфере научного обеспечения аналитических работ по формированию документов, характеризующих стратегическое развитие городов России.

Вместе с тем в научной литературе высказывается точка зрения о нецелесообразности использования методов стратегического территориального социально-экономического планирования, что применение их в практике управления есть опасная самонадеянность, которая может привести лишь к консервации отставания. Думается, что такого рода заключения, учитывая мировые тенденции, можно вообще оставить без внимания, если бы они не исходили, в частности, от одного из известных экономистов, ректора АНХ при Правительстве РФ профессора В.Мау. Попытаемся рассмотреть приведенные им в статье [13. С.24] аргументы в обоснование своей позиции.

Справедливо отмечая, что Россия вступила в фазу адаптации экономики к постиндустриальной структуре, В.Мау указывает на ограниченные возможности долгосрочного планирования и прогнозирования в условиях угроз и вызовов, связанных с отмеченными трансформационными процессами, когда они протекают вне национального консенсуса и без государственного контроля.

В связи с этим обратим внимание на имеющееся в статье смешение не адекватных понятий «долгосрочного» и «стратегического» планирования. Ведь долгосрочный план может не быть стратегическим, если он не учитывает изменений внутренних и внешних факторов, определяющих развитие сложной социально-экономической системы (какой является город), не содержит комплекса мер адаптационного характера, направленных на преодоление (смягчение) отрицательных последствий, обусловленных разного рода вызовами и угрозами.

Далее автор статьи утверждает, что если в «индустриальную» эпоху можно было наметить приоритеты роста на перспективу 30-50 лет и при достижении их действительно войти в ряды передовых стран (что и сделали в свое время Германия, а потом Япония и СССР), то теперь приоритеты быстро меняются. Согласившись с данным положением, следует отметить, что из этого никак не следует отрицание возможности использования инструментария стратегического территориального социально-экономического планирования. Другое дело, что нужно совершенствовать методы прогнозирования развития научно-инновационных процессов, чтобы не «просмотреть» появление новшеств, способных существенным образом изменить наши представления о направлениях и приоритетах социально-экономического развития страны, ее городов и регионов.

Следующий тезис статьи звучит так: «...необходимо отказаться от заранее заданных и предопределенных секторов прорыва и ориентироваться на выявление тех факторов, которые наиболее важны для данной страны при данных обстоятельствах». Возникает вопрос, от чего в действительности мы должны отказаться? От использования методов научно организованного планирования, предполагающего ориентацию на достижение вполне конкретных целей и приоритетов? Или в условиях ограниченности ресурсов, что свойственно не только бедным, но и богатым странам, не концентрировать ресурсы на неких определенных на научной основе приоритетных направлениях развития? Что же взамен — реализация пресловутого принципа «всем сестрам по серьге»?

Думается, что не следует отказываться от государственной поддержки приоритетов развития только потому, что такие приоритеты отражают интересы самых различных субъектов управления и хозяйствования. Наоборот, нам представляется, что надо выявлять такие интересы и искать между субъектами управления и хозяйствования соответствующий консенсус. Что касается перераспределения ресурсов в пользу «отраслей национальной гордости», то перечень таких отраслей может и должен меняться в результате структурных трансформаций экономики, направления которых определяются исходя из целей социально-экономического развития страны и маркетинга мирового рынка. Причем именно инструментарий стратегического территориального социально-экономического планирования может, на наш взгляд, быть эффективно использован при решении проблем структурной перестройки экономики.

Автор рассматриваемой статьи отмечает, что «не следует фетишизировать количественные параметры экономического роста, не говоря о том, что в условиях глубокой структурной трансформации сами по себе цифры роста мало о чем говорят». Конечно, фетишизировать темпы роста экономики не следует, однако не ясно, почему в условиях структурной перестройки экономики они не информативны. Ведь дело в том, что «количественные параметры экономики роста» по сути являются целями экономического развития. И здесь важно, на какую методологическую базу опираются разработчики таких целей.

Нам представляется, что не следует задавать абстрактно высокие темпы экономического роста, ибо обществу необходима экономика, способная решить проблему обеспечения качества жизни населения, параметры которого соответствуют общественным представлениям о необходимом уровне такого качества. Соответственно, цели экономического развития структурных трансформаций и развития экономики будут иметь обеспечивающий, вторичный характер по отношению к целям социального развития и в сочетании с ними будут вполне информативны.

Автор рассматриваемой работы в обосновании тезиса опасности использования методов стратегического планирования, приводит следующее соображение. Он утверждает, что «как генералы всегда готовятся к сражениям прошлой войны, так и структурные прогнозы ориентируются на опыт прошлого, на опыт тех, кого принято считать «передовиками». Однако это не совсем так, ибо генералы бывают разные. Вспомним, например, Великую Отечественную войну. Да, были стратеги, которые полагали, что конница будет определять результаты предстоящих сражений, как это было в гражданскую войну. Но ведь были генералы, которые справедливо определили будущую войну как «войну моторов». Другими словами, дело в правильном использовании инструментария стратегического планирования, в учете факторов научно-технического прогресса.

Таким образом, опасения профессора В.Мау об опасности использования методов стратегического планирования в постиндустриальном обществе не представляются нам доказательными. Что же касается предложения экономистам и политикам осторожно относиться к собственным представлениям, рекомендациям и намерениям, то, по нашему мнению, это справедливо во все времена. Конечно, надо всемерно повышать достоверность разного рода прогнозов, чему может способствовать, в частности, организация системы независимой государственно-общественной экспертизы.

В пользу такого вывода говорит и анализ зарубежной и отечественной практики, убедительно показывающий, что комплекс проблем, стоящих перед органами го-

родского управления, может быть эффективно решен только с использованием методов стратегического планирования.

Попытаемся теперь уточнить, о каком развитии городов России следует вести речь. Наиболее часто высказываются соображения, что развитие должно быть устойчивым, реже комплексным, стабильным, сбалансированным, безопасным, эффективным [6. С.19]. В связи с этим возникает вопрос, каков генезис отмеченных требований к развитию сложных социально-экономических систем, к которым, безусловно, относятся российские города, в каком соотношении находятся эти требования.

В самом общем виде развитие любого объекта — это особый вид изменений, характеризующийся качественными преобразованиями, приводящими к возникновению нового. Исходя из этого, проф. А.Л.Гапоненко, автор весьма обстоятельного исследования [2. С.54], посвященного проблематике социально-экономического развития регионов разного ранга, определяет развитие региона как комплексный процесс изменения его экологической, экономической, социальной, пространственной, политической и духовной сфер, приводящий к их качественным преобразованиям и в конечном счете — к изменениям условий жизни человека; причем развитие региона должно идти в направлении общественного прогресса, который проявляется в увеличении общественного богатства, то есть всей совокупности объективных и субъективных условий жизнеобеспечения и жизнедеятельности человека и гармоническом развитии на этой основе самого человека, природы, производства, общества и государства. Рассматривая данное определение как рабочее, отметим, что если вектор развития региона в общем виде задан, то требования к собственно характеру его развития не сформулированы.

Следует отметить, что в настоящее время проблему устойчивого развития социально-экономических систем принято рассматривать как одну из глобальных проблем современности, именно такой характер развития предлагается обеспечивать. Само понятие «устойчивое развитие» (sustainable development) возникло в зарубежной литературе в конце 80-х годов прошлого века и было использовано в материалах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992). Конференция подчеркнула необходимость понимания связи между окружающей средой и проблемами развития — экономически эффективного, социально справедливого и экологически рационального; всем государствам было рекомендовано включать меры по защите окружающей среды и неразрывно связанного с ней здоровья людей в программы национального развития.

В апреле 1996 г. Указом Президента была утверждена правительственная «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»; целевые ориентиры устойчивого развития определены в показателях качества жизни, уровне экономического развития и экологического благополучия. Однако и в настоящее время термин «устойчивое развитие» не имеет общепринятого значения, что привело к расширению использования этого понятия, противоречивости его различных толкований.

Так, например, авторы учебного пособия [4. С.14] трактуют устойчивое развитие как экономический рост, обеспечивающий удовлетворение материальных и духовных потребностей как настоящих, так и будущих поколений при сохранении равновесия исторически сложившихся экосистем. С таким определением трудно согласиться, ибо здесь не просматривается требование внутренне сопряженного, сбалансированного развития природы, населения, экономики.

Ряд авторов связывает понятия устойчивого развития со стабильным развитием. Так, по мнению авторов работы [8. С.38], устойчивое развитие — это стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы. И.Н. Шургалина полагает [9. С.94], что устойчивое развитие сложной социально-экономической системы (города) можно понимать как стабильное улучшение качества жизни населения в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного механизма регуляции окружающей среды и ее глобальному изменению. Это означает, что социально-экономические системы, подчиняясь природным и экономическим закономерностям, проявляют стабильность основных тенденций своего развития, но одновременно, подвергаясь воздействию разнородных случайных факторов, подвержены риску потери равновесного, устойчивого состояния.

Однако возникает вопрос, является ли стабильность синонимом устойчивости? По нашему мнению, эти понятия не адекватны; здесь мы вполне разделяем позицию И.Я.Блехина [1. С.33], отмечающего, что стабильность развития системы определяется динамикой показателей, а не индикаторами ее статического состояния (система может иметь стабильно неустойчивое положение). Ведь соотношение положительных и отрицательных обратных связей определяет характер развития социально-экономической системы. Отрицательные обратные связи имеют стабилизирующий характер, направлены на сохранение сложившихся структур и взаимосвязей, в то время как положительные связи обеспечивают восприимчивость системы к новой информации, ее обмен энергией с внешней средой.

Различные толкования понятия устойчивости социально-экономической системы связаны не только со сложностью анализируемого феномена, но и с первоначальной неточностью перевода «sustainable» на русский язык. В переводе «sustainable» означает «поддерживающий, непрерывный, длительный», но не «устойчивый». В русском языке в понятие «устойчивость» вкладывается иной смысл. Оно определяется как способность системы возвращаться в исходное состояние после воздействия на нее извне. Но всегда ли требуется это такой сложной социально-экономической системе, как город? Думается, что нет. Ведь именно внешнее воздействие способно иногда переводить город на принципиально новую траекторию развития.

Вообще следует согласиться с В.И.Даниловым-Данильяном [12. С.12], что дело не в точности перевода, а в том, как мы договоримся понимать этот термин. На наш взгляд, город должен развиваться сбалансированно, причем под сбалансированным развитием мы предлагаем понимать развитие в условиях увязанных интересов различных субъектов управления и хозяйствования, функционирующих и взаимодействующих в городе. Речь идет, прежде всего, о внутренне сбалансированном функционировании триады «природа-население-хозяйство»; что подразумевает, в свою очередь, обеспечение баланса интересов между целями развития (социальными, экономическими, гуманитарными и т.п.), между секторами хозяйства, государственным и муниципальным управлением, поколениями и т.п.

Зададимся теперь вопросом, а возможно ли в принципе обеспечить именно сбалансированное развитие города? По нашему мнению, это невозможно, хотя к этому следует стремиться. Дело в том, что достигнуть идеальной сбалансированности развивающейся сложной социально-экономической системы практически не удастся вследствие постоянной ограниченности ресурсов. Разрабатывая концепцию стратегического развития города, мы стремимся устранить все сложившиеся и прогнозируемые диспропорции разного вида, однако вследствие ограниченности ресурсов

вынуждены назначать определенные приоритеты развития, чем инициируем появление новых диспропорций и противоречий в будущем.

Другими словами, определенная несбалансированность имманентно присуща любой модели городского развития. Однако принципиально важным является, в каких сферах жизнедеятельности города и в каких размерах такая несбалансированность проявляется, то есть насколько влияет та или иная диспропорция на безопасность городского развития. Ведь адаптационные возможности города как сложной социально-экономической системы, вообще говоря, ограничены. Поэтому в принципе может быть определена мера привнесенной в систему разбалансировки, которая проявляется в следующих основных вариантах:

- сбалансированное развитие системы вследствие имеющихся у нее адаптационных возможностей вообще не нарушено;
- испытывая воздействие, система отклоняется от состояния сбалансированности, но затем самостоятельно возвращается в него;
- изменения системы столь значимы, что переходный процесс ведет к значительной несбалансированности ее развития и система перестает развиваться на основе своих адаптационных механизмов, вступает в фазу бифуркации.

Следующий вопрос, является ли требование сбалансированного развития единственным, предъявляемым к сложной социально-экономической системе типа «город». Думается, что нет. Ведь если речь идет, например, об обеспечении сбалансированности показателей, характеризующих известную триаду «природа-население-хозяйство», то худший из приемлемых вариантов должен обеспечивать достижение уровня целей социального и экологического характера не ниже минимально необходимых, что следует, в частности, из известного принципа социальной ориентации экономики. Кроме того, развитие города должно быть эффективным в смысле выбранных критериев. Таким образом, видно, что к развитию города предъявляется целый комплекс различных требований. По-видимому, можно говорить об общем требовании комплексного социально-экономического развития города, причем под ним предлагается понимать сбалансированное, безопасное и эффективное развитие, обеспечивающее достижение намеченных целей и приоритетов социального, экологического и экономического характера.

Рассмотрим теперь, насколько требование обеспечения комплексного социально-экономического развития города «вписывается» в правовое поле российского местного самоуправления. В связи с этим отметим, что принятый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) относит обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципальных образований к вопросам местного значения. Так, в ст. 17 упомянутого закона содержится, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления... городских округов обладают следующими полномочиями: ...принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Поэтому можно обоснованно утверждать, что требование, состоящее в необходимости обеспечения именно комплексного социально-экономического развития города, соответствует существующей и перспективной нормативно-правовой базе, регулирующей городское самоуправление.

Как мы уже отмечали, в настоящее время еще не сложилось единое представление о сущности стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города, об основных терминологических характеристиках элемен-

тов, составляющих в совокупности своей систему стратегического планирования развития города. К этому следует добавить, что сама постановка вопроса о формировании именно системы стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города является в определенной мере пионерной, ибо анализ нормативно-правовых документов, в той или иной мере регламентирующих процессы стратегического планирования развития городов, не выявил попытки создания таких систем.

В связи с этим попытаемся, в первую очередь, выяснить, в чем состоит сущность стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города. В общем случае планирование является функцией управления [5. С.64], причем занимает среди них центральное место или «первое среди равных» [7. С.40].

Значение планирования трудно переоценить, ибо, во-первых, в рамках его реализуется задача целеполагания; во-вторых, разрабатывается система мер по достижению намеченных к реализации целей; в-третьих, от качества планирования в значительной мере зависит эффективность всей управленческой деятельности.

Таким образом, территориальное планирование можно определить как приоритетную функцию управления городом, состоящую в прогнозно-аналитической деятельности, результатом которой являются документы, характеризующие социально-экономическое развитие города на рассматриваемую перспективу.

Следует отметить, что формы территориального планирования разнообразны и определяются, в частности, его временным горизонтом (долгосрочные, среднесрочные, текущие) и кругом решаемых проблем (стратегические, тактические). В связи с нарастанием динамизма социальных и экономических процессов, происходящих в городах России, повышением их роли в системе управления страной, необходимостью обеспечения сбалансированного, безопасного и эффективного развития все больше возрастает роль стратегического комплексного социально-экономического планирования.

Как следует из анализа состояния дел в сфере стратегического планирования развития городов России, в этом блоке управления имеются значительные резервы улучшения. Причем, и это особенно настораживает, практически не делается серьезных попыток поставить процесс стратегического комплексного социально-экономического планирования развития городов на научную основу, увязать его со стратегическим финансовым планированием, «вписать» в систему стратегического территориального управления регионом-субъектом РФ, на территории которого дислоцируется тот или иной город.

В целом низкий, на наш взгляд, профессиональный уровень существующего муниципального менеджмента обуславливает невостребованность имеющихся результатов научных исследований в сфере научного и методического обеспечения стратегического планирования комплексного социально-экономического развития городов и регионов страны. По существу, складывается весьма тревожная ситуация, когда решение жизненно важной проблемы управления городом — проблемы научно обоснованного стратегического планирования его комплексного социально-экономического развития либо откладывается «на потом» (другими словами, в этом направлении просто ничего не делается), либо идет методом «проб и ошибок», не опираясь на серьезную научно-методическую базу.

Надо отметить, что само понятие стратегического территориального социально-экономического планирования вызывает сегодня определенное непонимание, в первую очередь у практических работников. Распространено мнение, что «все это уже

было», что в СССР была создана и успешно функционировала система стратегического территориального планирования.

С таким утверждением трудно согласиться, ибо здесь происходит подмена понятия «стратегическое планирование» близким, но не тождественным понятием «долгосрочное планирование». Ведь собственно стратегичность заключается не только (и не столько) в долгосрочном временном горизонте планирования, но главным образом, в предвидении изменений внутренней и внешней среды планируемого объекта (в нашем случае, города), адаптации к ним процесса его развития. В условиях преимущественно административной системы управления речь могла бы идти, конечно, о долгосрочном, но никак не о стратегическом территориальном социально-экономическом планировании.

Стратегическому территориальному социально-экономическому планированию присущи следующие характерные черты, отличающие его от «классического» долгосрочного планирования социально-экономического развития городов и регионов, получившего развитие в дореформенный период:

- учет воздействия на планируемый объект внешних факторов, оказывающих 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 функционирования.

Мы полагаем, что российский подход к современному стратегическому территориальному социально-экономическому планированию должен опираться на имеющиеся традиции долгосрочного территориального планирования, модернизированные применением современных технологий, основанных на принципах и методах стратегического управления.

Мы исходим из того, что объектом стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города выступают все отрасли и сферы его жизнедеятельности, а также протекающие в границах его территории экономические и социальные процессы.

Субъект стратегического планирования развития города носит в общем случае многоуровневый характер; ядром его выступают органы муниципального управления, вместе с тем в состав субъекта планирования входят государственная компонента в виде органов федерального и регионального управления, а также представители других субъектов управления и хозяйствования, имеющих стратегические интересы в развитии города.

С нашей точки зрения, стратегическое планирование комплексного социально-экономического развития города представляет собой вид управленческой деятельности, состоящий в разработке таких целей развития города на стратегическую перспективу и механизмов их достижения, реализация которых призвана обеспечить его эффективное функционирование на основе своевременной адаптации к изменяющимся условиям внешней среды. В этом состоит сущность стратегического планирования комплексного развития города.

Таким образом, стратегическое планирование комплексного социально-экономического развития города можно рассматривать как одну из сфер научного познания, предмет которой состоит:

- во-первых, в теоретическом обобщении практического опыта осуществления прогнозно-аналитической деятельности в сфере стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города;

- во-вторых, в разработке методологии и методики решения широкого круга проблем стратегического комплексного социально-экономического планирования городского развития;

- в-третьих, в изучении проблем формирования эффективных механизмов реализации документов, характеризующих комплексное социально-экономическое развитие городов на стратегическую перспективу.

Из определения сущности стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города вытекает его содержание, которое раскрывают следующие последовательно выполняемые этапы плановых работ, различающиеся по целям, задачам, видам обеспечения:

- анализ стартовых условий и исходных предпосылок стратегического комплексного социально-экономического развития города;

- обоснование целей и приоритетов стратегического развития и механизма их реализации;

- подготовка управленческих решений по достижению намеченных целей в форме концепции стратегического развития города, программы его комплексного социально-экономического развития, инвестиционных проектов и т.п.;

- мониторинг хода реализации стратегических целей комплексного социально-экономического развития города.

Рассмотрим содержание каждого из перечисленных этапов работ в сфере стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города.

Анализ стартовых условий и исходных предпосылок стратегического комплексного социально-экономического развития города — ключевая процедура логики плановых работ. Значение этой процедуры в том, что перспектива стратегического развития города в значительной мере predetermined величиной и эффективностью использования его социально-экономического потенциала, а также факторами внешнего порядка. В рамках рассматриваемого этапа осуществляется комплекс аналитических работ, связанных с изучением генезиса и определением внутренних закономерностей развития города в предплановый период, анализом влияния внутренних (качество жизни населения, величина и эффективность использования городского социально-экономического потенциала, состояние экономики и управления, экологическая обстановка и т.п.) и внешних факторов (речь идет о выявлении и учете потребностей различных субъектов управления и хозяйствования, имеющих интересы в стратегическом развитии города) на перспективы комплексного социально-экономического развития города, проведением интегральной оценки исходной социально-экономической ситуации. По существу, в ходе реализации стратегического анализа стартовых условий и исходных предпосылок комплексного социально-экономического развития города на рассматриваемую перспективу осуществляются накопление и обработка информации, необходимой для определения целей и приоритетов его стратегического развития, разработки управленческих решений, направленных на достижение намеченных целей.

Обоснование целей и приоритетов стратегического развития города — второй важный этап работ по стратегическому планированию комплексного социально-экономического развития города. Здесь производится обоснование приоритетных функций, которые город будет выполнять в стратегической перспективе, определение основных целей и приоритетов развития социальной и экологической сфер, экономики и управления, механизмов их практической реализации. Значение этого этапа состоит в том, что от результатов проведенных здесь прогнозно-аналитических ра-

бот во многом зависят будущие управленческие решения в области стратегического развития города.

Третий этап работ по стратегическому планированию комплексного социально-экономического развития города связан с подготовкой таких документов, как концепция стратегического комплексного социально-экономического развития города, развивающих, уточняющих и реализующих ее программ, планов, проектов. Значение этого этапа плановых работ обусловлено тем принципиальным обстоятельством, что здесь формируется механизм практического воплощения принятого стратегического замысла комплексного социально-экономического развития города.

На этапе мониторинга осуществляется реализация контрольных и аналитических функций, связанных с оценкой хода выполнения принятых управленческих решений, разработкой предложений, направленных на усиление позитивных и ослабление негативных тенденций в достижении намеченных на стратегическую перспективу целей комплексного социально-экономического развития города.

Реализация представленной логики стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города предполагает использование различных методов разработки концепций, программ, планов и проектов. К ним относятся следующие методы: экспертные или эвристические, социально-экономического анализа, социально-экономического прогнозирования, балансовый, экономико-математический и модели, методы системного анализа и синтеза.

Обобщение опыта стратегического планирования комплексного социально-экономического развития городов России показывает, что усилия муниципальных органов управления в этой сфере не всегда дают ожидаемые результаты. Главная причина такого положения связана с отсутствием научно организованной системы стратегического планирования комплексного развития города, хотя отдельные элементы такой системы, как правило, существуют и функционируют изолированно друг от друга.

Надо сказать, что сама постановка вопроса о создании именно системы стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города уже созрела. Однако сущность такой системы требует выяснения. Например, в интервью председателя Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Администрации Санкт-Петербурга В.Бланка корреспонденту газеты «Известия» [11. С.4] в целом справедливо ставится вопрос о создании в городе «Системы государственного планирования», поскольку речь идет о городе федерального значения. Причем под системой планирования понимается вполне определенная намечаемая к разработке совокупность документов: концепция социально-экономического развития города на 25 лет; стратегический план города, включающий Генеральный план развития города на 15 лет, реестр государственных функций и 16 ведущих политик, определяющих стандарты качества жизни; программу социально-экономического развития сроком на 10 лет с нормативами стандартов качества, перспективный финансовый план, ежегодное послание губернатора города Законодательному собранию и годовой бюджет города.

Конечно, такой набор предлагаемых к разработке документов представляется достаточно эклектичным и требует развернутых обоснований, что, вероятно, и не входило в задачу интервью, но важным, с точки зрения рассматриваемой проблемы, здесь представляется следующее обстоятельство. Здесь, по существу, ставится знак равенства между системой планирования развития города и совокупностью плано-

вых документов, предлагаемых к разработке. С этим положением, на наш взгляд, трудно согласиться.

Представляется, что система стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города — это совокупность, во-первых, взаимоувязанных по «вертикали» и «горизонтали» прогнозно-аналитических документов, характеризующих стартовые условия, исходные предпосылки, цели и приоритеты комплексного развития города на стратегическую перспективу, а также механизм их реализации; во-вторых, элементов нормативно-правового, научно-методического, кадрового, информационного, финансового и т.п. обеспечения процессов стратегического планирования; в-третьих, организационных структур, осуществляющих и направляющих практическую деятельность в указанной сфере.

Важно подчеркнуть, что система стратегического планирования комплексного социально-экономического планирования развития города является, в свою очередь, подсистемой системы стратегического планирования комплексного социально-экономического развития соответствующего субъекта РФ, а в конечном счете — звеном в системе стратегического планирования развития страны.

В связи с этим интересно отметить, что недавний вице-премьер Правительства России В.А.Яковлев в своем интервью газете «Известия» [15. С.3] совершенно правильно, на наш взгляд, ставит вопрос о существующем планировании развития российских регионов по принципу лоскутного одеяла. Каждый из субъектов федерации имеет свой план развития, есть стратегии для отдельных отраслей: энергетики, транспорта, связи; однако эти документы не связаны и не взаимодействуют друг с другом, не объединены общими государственными задачами. Как один из результатов — огромные разрывы в уровне благосостояния городов и регионов.

В.А.Яковлев справедливо полагает, что увязать развитие территорий со стратегическими задачами развития всей страны может только государство, создав некий пространственный каркас, на котором будут обозначены полюса экономического роста в виде приоритетных национальных проектов. Однако практическая реализация этого предложения сдерживается из-за отсутствия в стране системы стратегического территориального социально-экономического планирования.

Понятно, что научное стратегическое планирование должно опираться на знание закономерностей развития города, функций, выполняемых им в территориальной системе разделения труда, основных факторов внешней среды, оказывающих влияние на протекание социально-экономических процессов в городе в настоящем и будущем.

Под закономерностью развития материального объекта в общем случае принято понимать совокупность обусловленных действием объективных законов развития причинно-следственных связей, возникающих внутри объекта и вне его и обеспечивающих устойчивую тенденцию и направленность его изменений. В нашем случае речь идет о закономерностях развития вполне определенного типа социально-экономической системы — города. Поэтому выявление и изучение таких закономерностей следует проводить, опираясь на исторический, структурно-функциональный и системный подходы [3. С.97].

Логика исследования развивающегося города заключается в том, чтобы путем анализа тенденций его социально-экономического развития накопить эмпирический материал, на основе которого и осуществить выявление соответствующих закономерностей. В свою очередь, познание конкретных закономерностей, определяющих динамику социально-экономических процессов в городе, является базой для

научного обоснования целей комплексного социально-экономического развития города на стратегическую перспективу, механизма их реализации.

Анализируя влияние законов общественного развития на формы проявления закономерностей социально-экономического развития городов, особое внимание следует уделить рассмотрению диалектического единства социально-экономического и научно-инновационного развития. На рубеже XXI века формируется новое гуманистическое, информационно-ноосферное общество, когда на первое место выходят человек, раскрытие его творческих сил и способностей, наука, и не только естественная и техническая, но прежде всего общественная и гуманитарная [10. С.21]. Без самосознания, без понимания закономерностей социокультурной динамики развития общества и человека, без умелого использования этих закономерностей, в частности, при стратегическом комплексном социально-экономическом планировании развития городов, можно осуществить «запуск» кризисных процессов, результатом чего может стать деградация общества.

Необходимо изменение стратегической парадигмы общественного развития, состоящее в использовании инновационных приоритетов — от технологических инноваций, характерных для индустриального общества XX века, к инновациям в гуманитарной сфере, направленным на повышение качества жизни человека [14. С.39]. Речь идет, во-первых, об инновациях собственно в гуманитарной сфере, в сфере духовного воспроизводства — в науке, культуре, образовании, этике, идеологии. Во-вторых, об экологических инновациях, облагораживающих среду обитания человека. В-третьих, о технологических инновациях, которые непосредственно служат удовлетворению потребностей человека в продовольствии, промышленных товарах, разнообразных услугах и т.п.

Следует иметь в виду, что изучение сущности и закономерностей развития объекта стратегического планирования — города — есть весьма важный, но не единственный аспект теории стратегического планирования комплексного социально-экономического развития городов. Можно согласиться с авторами одной из первых крупных отечественных работ по стратегическому планированию [7. С.76], которые дополнительно отмечают среди условий создания эффективной системы стратегического планирования разработку соответствующей методологии и методики, а также решение комплекса вопросов организационного характера. Такой комплекс включает вопросы, связанные с постановкой совокупности задач, решаемых системой органов, принимающих участие в процессе стратегического планирования комплексного социально-экономического развития города, определения функций, выполняемых ими, организации их работы.

Одним из наиболее значимых результатов действия основного закона общественного развития — закона соответствия производительных сил и производственных отношений является неравномерность развития общественных систем, в том числе, конечно, и городов России.

Это объясняется специфическими особенностями социально-экономического потенциала города, определяющей ролью отраслей специализации в его развитии. Исходным пунктом рассмотрения закономерностей развития городов служит выявление причин их образования, функций, выполняемых ими. Территориальная форма общественного разделения труда приводит к образованию в городе комплекса отраслей специализации, выполняющих основную системообразующую роль.

Среди экономических закономерностей, определяющих развитие системы стратегического планирования комплексного социально-экономического развития го-

рода, следует указать на единство стратегического управления и планирования комплексного развития города. Эта закономерность находит свое конкретное выражение, главным образом, во взаимодействии системы управления городом и системы стратегического планирования его развития, причем последняя входит на правах подсистемы в состав первой.

Другая экономическая закономерность, определяющая развитие городской системы планирования, состоит в соответствии системы планирования характеру существующих и прогнозируемых социально-экономических процессов, протекающих в городе. Эта закономерность является формой проявления основного закона общественного развития — закона соответствия производительных сил и производственных отношений, характеризующего неравномерности развития общественных систем. Характер социально-экономических процессов, протекающих в городе, постоянно меняется, что обуславливает противоречия, заключающиеся в несоответствии объекта и субъекта стратегического планирования. Это противоречие стимулирует постоянное совершенствование всех элементов системы комплексного социально-экономического развития города и составляет сущность рассматриваемой экономической закономерности.

В совокупности приведенные сущностные характеристики и основные экономические закономерности могут рассматриваться в качестве теоретической основы методологии построения системы комплексного социально-экономического развития города.

Библиографический список

1. Блехцин, И.Я. Стратегия устойчивого развития региональных систем / И.Я. Блехцин. — СПб.: ИРЭ РАН, 2001. — С.33.
2. Гапоненко, А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город: учебное пособие / А.Л. Гапоненко. — М.: Изд-во РАГС, 2001. — С.54.
3. Коломийченко, О.В. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация / О.В. Коломийченко, В.Е. Рохчин. — СПб.: Наука, 2003. — С.97.
4. Лось, В.А. Устойчивое развитие: учеб. пособие / В.А. Лось, А.Д. Урсул. — М.: Агар, 2000. — С.14.
5. Мескон, М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. — М.: Дело, 1994. — С. 64.
6. Стратегический анализ социально-экономического развития региона / под ред. В.А. Гневко, В.Е. Рохчина. — СПб.: ИРЭ РАН, ИУЭ, 2004. — С.19.
7. Стратегическое планирование / под ред. Э.А. Уткина. — М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем»; ЭКМОС, 1998. — С.18, С.40, С.76.
8. Моделирование устойчивого развития как условие повышения экономической безопасности территории / А.И. Татаркин [и др.]. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1999. — С.38.
9. Шургалина, И.Н. Реформирование Российской экономики. Опыт анализа в свете теории катастроф / И.Н. Шургалина. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1997. — С.94.
10. Яковец, Ю.В. История цивилизаций. 2-е изд. / Ю.В. Яковец. М.: Владос, 1997. — С.21.
11. Бланк, В. Ни одно обязательство не будет декларацией / В. Бланк // Известия. — 2004. — 20 февраля. — С.4.
12. Данилов-Данильян, В.И. Устойчивое развитие (теоретико-методологический анализ) / В.И. Данилов-Данильян // Экономика и математические методы. — 2003. — Т.39. — №2. — С.12.

13. Мау, В. Экономический рост и индустриальные вызовы / В. Мау // Проблемы теории и практики управления. — 2003. — №1. — С.24.
14. Яковец, Ю.В. Инновации в гуманитарной сфере / Ю.В. Яковец // Инновации. — 2000. — № 5-6. — С.39.
15. Яковлев, В.А. Страна не может жить по принципу лоскутного одеяла / В.А. Яковлев // Известия. — 2004. — 14 января. — С.3.

S.F. Zhilkin

FORMING A STRATEGIC PLANNING SYSTEM FOR COMPLEX URBAN DEVELOPMENT: A SIENTIFIC APPROACH

In the paper a scientific approach to a strategic planning system formation of cities complex development in Russian Federation under present-day conditions is considered.