

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ

Е.Р. МЕТЕЛЕВА

*кандидат экономических наук, доцент
Байкальского государственного университета экономики и права,
г. Иркутск*

E-mail: elenameteleva@yandex.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИЧЕСКОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Дж. Нэйсбит и П. Аберден в 1990 г. предсказывали, что «в 2000 г. истинно глобальными городами будут не крупнейшие, а “умнейшие”»¹.

Ч. Лэндри так пишет о деятельности европейских и американских городских управленцев: «Повсюду городские менеджеры стремятся найти хорошие решения для проблем своих городов, но им постоянно что-то мешает. Эти не всегда очевидные препятствия нужно устранить до того, как мы приступим к формированию креативной городской среды. Большая их часть создается бюрократическим мышлением...

Во многих городах принимаются бездумные решения, которые часто повторяют старые шаблоны. Сплошь и рядом к насущным вопросам подходят с чрезвычайно узких позиций, которые не позволяют увидеть реальность. Часто решения основываются исключительно на стандартных финансовых подсчетах, в которых нет места интуиции и поиску скрытых потенциалов. Похоже, что некреативные действия городских администраций стали сегодня правилом... В общем, положение в городском планировании выглядит удручающе. Судя по всему, люди просто боятся обсуждать вопросы качества управления городами в XXI веке»².

А. Борисов и П. Ореховский провели системный анализ городов России и пришли к следующему выводу. В настоящее время в России стратегическое планирование является скорее декларативным занятием, чем действительно организующим началом в деятельности многих городских администраций. Анализ публикуемых документов показывает, что такого рода документы представляют собой своеобразный политический пиар:

городские власти демонстрируют всем свои пожелания красивых перспектив. Характерно, что содержание подобных планов почти никогда не становится предметом серьезного обсуждения в городских СМИ даже в ходе местных избирательных кампаний. Так что это — чисто имиджевый пиар, а не продвижение конкретных направлений и форм деятельности конкретного городского руководства. Поэтому есть много документов, именуемых городскими стратегическими планами, а деятельности по стратегическому планированию нет³.

То, что разрабатывают современные российские специалисты по планированию, носит название «стратегий социально-экономического развития». На деле эти «стратегии» представляют собой просто набор мероприятий, продлевающих существующие тенденции, что обеспечивает не более чем «расширенное воспроизводство» по К. Марксу. В них редко можно найти решения, действительно направленные на развитие, инновативные, нестандартные.

В современных условиях в стратегическом контексте городские управленцы — это медиаторы, посредники, способствующие созданию сетей.

Нельзя управлять сложными структурами современного мира с помощью простого контроля, с ними можно работать лишь на основе партнерства и совместных действий.

Вот какие сферы воздействия органов публичной власти рассматривают западные теории и практики публичного управления⁴:

- сфера современных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;
- сфера подготовки и переподготовки кадров;

– сфера повышения мобильности рабочей силы;

– сфера согласования интересов, формирования новой системы отношений между органами власти и бизнесом на принципах партнерства.

В этом перечне нет традиционных, таких привычных сфер, как промышленность, сельское хозяйство, социальная сфера и т.п. Даже в хорошо обеспеченных, высокоразвитых муниципальных образованиях Западной Европы и США органы публичной власти понимают, что их ресурсов недостаточно для прямого вмешательства в экономическую деятельность. Городским управленцам России также необходимо осознать простую, но чрезвычайно важную идею: бюджет — это не инструмент стратегического развития города (или любого другого территориального образования).

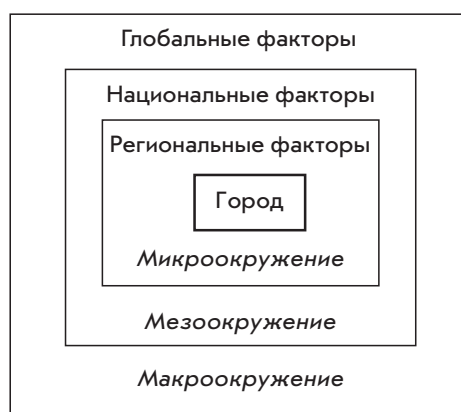
И вторая, не менее важная идея, которая должна быть положена в основание процесса стратегического планирования: стратегии городского развития должны быть стратегиями позиционирования на открытых рынках, а не набором внутригородских мероприятий.

Необходимо ремасштабировать уровни факторов внешнего окружения города как объекта управления. Собственно городская среда и ее факторы — это внутренняя среда с точки зрения управленческого анализа. Данная среда не поддается познанию в полной мере, она до конца непознаваема, и этот факт должен быть осознан городскими управленцами.

Уровни внешнего окружения города, которые предлагает выделять автор, изображены на рисунке. *Микроокружение* — это факторы региональной среды. *Мезоокружение* — факторы странового уровня. Национальное окружение включает не только важные факторы, действующие в масштабе всей страны, но и значимые для города тенденции и процессы в других регионах страны. *Макроокружение* — это факторы глобальной среды, которые также имеют огромное значение и влияние на город.

Однако нужно иметь в виду, что установление масштабов факторов внешнего окружения города — это чисто мыслительная процедура. Тот факт, что факторы глобального окружения относятся к макроуровню,

означает лишь то, что эти факторы влияют не только на данный город, но и на города всего мира, а также на страну и на регион.



Уровни внешнего окружения города

Следует переосмыслить традиционное восприятие деления внешнего окружения организации на микро-, мезо- и макроуровни как способа установления характера воздействия факторов данного уровня на организацию. В теории менеджмента предполагается, что если факторы относятся к микроокружению, то их влияние является прямым, непосредственным, а если, скажем, к макроокружению, то их влияние оказывается косвенным, опосредованным. Такое различие приводит обычно к недооценке влияния факторов макроокружения, к уделению гораздо меньшего внимания их анализу. Однако в условиях глобализации такое соотношение уровня и характера воздействия факторов не соответствует действительности и должно быть критически переосмыслено. Факторы глобального окружения являются слишком значительными, влиятельными, существенными, чтобы оказаться на втором плане при выполнении анализа и оценке возможных путей развития любой организации и любой территории.

Если рассматривать возможности обратного влияния территории на факторы ее окружения любого уровня, то тут тоже невозможно сделать однозначное утверждение. Вероятно, факторы микросреды, т.е. регионального окружения, все же легче поддаются воздействию. Что же касается национальных или глобальных факторов внешней среды, то трудно сказать, на какие из них городу сложнее влиять. И, соответс-

твенно, трудно сказать однозначно, на каком уровне факторов нужно обращать больше внимания при выполнении действий по стратегическому планированию и управлению.

Логика реализации технологии стратегического планирования, по мнению автора, должна быть следующей:

1. Миссия города — это его уникальная роль в мире, глобальном регионе, стране, регионе страны. Масштаб миссии зависит от размеров и социоэкономической мощности города. Города с населением 500 тыс. чел. и более должны пытаться позиционировать себя обязательно в глобальном масштабе, поскольку миссия — это сверхцель на отдаленную перспективу, «на вырост».

Логика масштабирования миссии города показана в таблице.

Зависимость масштаба миссии города от его размера

Численность населения в городе, тыс. чел.	Масштаб миссии
Свыше 500	Миссия в глобальном масштабе
От 100 до 500	Миссия в масштабе глобального региона мира
До 100	Миссия в масштабе страны / региона страны

2. Если общие стратегические цели в принципе являются достаточно сходными для городов (повышение благосостояния жителей, рост занятости, повышение жизнеспособности экономики и т.д.), то специфические цели должны быть уникальными, свойственными именно данному городу, должны отражать и подкреплять его миссию. Вот некоторые примеры таких целей, сформулированные европейскими городами²:

- быть «открытым городом» (для иммигрантов и пр.), международным городом и городом культуры (Амстердам);
- стать «столицей информации ЕС» и «центром транспортных перевозок ЕС» (Кельн);
- развиваться в качестве центра технологических инноваций (Манчестер);
- стать одним из ведущих регионов в сфере внедрения передовых технологий связи (Нюрнберг);
- создать европейский центр высококачественного производства (Брэдфорд);
- реализовать «триединую политику модернизации» (пространственно-экономичес-

кая, социальная, управленческая модернизация) и «развиваться в направлении метрополитенской агломерации» (Роттердам).

3. Как определено в теории менеджмента, SWOT-анализ — это анализ внешней среды, в которой выявляются возможности организации и угрозы для нее, и анализ внутренней среды, в которой определяются сильные и слабые стороны организации.

Проведение анализа корректным образом является критическим фактором успешности процесса стратегического планирования городского развития. Набор показателей для выполнения SWOT-анализа не может быть постоянным, он должен пересматриваться один раз в три–пять лет.

Стратегический анализ — это не анализ прошлого. Так называемый отчетный период — это уже прошлое, а анализ того, что ушло в прошлое, не может быть полезным в эпоху глобализации, поскольку теперь будущее не является продолжением прошлого. Разумеется, это утверждение относится только к стратегическому, а не к оперативному планированию.

Если логика выполнения анализа региональной и национальной внешней среды более или менее понятна, представима для городских управленцев, то с анализом глобального окружения дело обстоит сложнее. Возникает два вопроса — что и как нужно анализировать в глобальном окружении?

1. Что анализировать?

Необходимо анализировать процессы и тенденции на всех трех уровнях окружения в различных сферах: экономической, технологической, культурной, экологической, политической, демографической, в сфере потребления, производства, развлечений, труда и занятости, в сфере ИКТ, в сфере менеджмента и т.д.

2. Как анализировать?

Анализ процессов, явлений и тенденций в глобальном окружении — это анализ прежде всего качественный. Данные международной статистики имеют ограниченную ценность, так как отражают прошедшие периоды и редко могут показывать перспективные изменения.

Основными источниками информации о глобальной внешней среде должны служить:

– аналитические материалы в специализированных журналах (например, «Эксперт», «Коммерсант» и т.д.);

– аналитические и прогнозные материалы международных организаций, например ООН, Всемирного банка, ОЭСР и т.д.;

– стратегические разработки, например Европейского союза и отдельных стран и территорий ЕС;

– материалы сетей международных организаций, распространяемые среди их членов;

– научные статьи и монографии зарубежных исследователей, работающих на пике современной проблематики;

– сообщения российской и зарубежной прессы, публикации в Интернете.

Данный блок аналитической работы (анализ внешней среды) не может быть полностью формализованным, так как невозможно определить заранее, какие именно явления и процессы и в каких именно сферах окажутся более значимыми с точки зрения перспектив развития конкретного города.

Результатом работы по данному аналитическому блоку должен стать перечень важнейших для городского развития тенденций и процессов, которые должны быть включены в SWOT-матрицу. Это означает, что не все тенденции и процессы являются одинаково заслуживающими внимания. SWOT-матрица не должна быть безразмерной, в отличие от того, как обычно выглядят такие матрицы в современных документах по городскому планированию российских городов. Это компактный инструмент, помогающий управленцу правильно определить *будущие проблемы и будущие шансы для города*, а не проблемы сегодняшнего дня и заранее спрогнозировать возможные действия по преодолению этих проблем или использованию этих шансов для будущего развития города.

SWOT-анализ должен выполняться не ради самого анализа. Его следует проводить с ориентацией на миссию города. Сильные и слабые стороны города можно оценить только по отношению к перспективам достижения миссии. Если, например, Иркутск

определит свою миссию как мировой город-ворота на Байкал (или город-хранитель мирового сокровища — оз. Байкал), то все его преимущества и недостатки должны оцениваться и ранжироваться относительно этой его сверхцели. Строительство нового аэропорта, рост / снижение уровня преступности в городе, открытие / закрытие специальности в вузе, наличие / недостаток специалистов со специальным образованием в сфере туризма, наличие / отсутствие свободных городских земель под строительство развлекательных комплексов или автостоянок — все это должно рассматриваться как сильная или слабая сторона города по отношению к его главной цели — миссии.

И точно так же будут расцениваться для него возможности и угрозы, возникающие во внешней среде. Решение региональной власти об изъятии городских земель, решение национальной власти о создании особой туристской зоны где-нибудь на Алтае, продолжение деятельности БЦБК, рост / падение цен на нефть, рост / снижение цен на авиабилеты в страны Юго-Восточной Азии, на путевки в Финляндию, увеличение числа покупок туристских путевок через Интернет, открытие новых предприятий химической отрасли в Иркутской области — все эти и другие события и процессы должны оцениваться относительно главной цели существования Иркутска — его миссии. Они будут расцениваться как возможности или угрозы именно по отношению к миссии нашего города.

Примечания

¹ Naisbitt J., Aburdene P. Mega-Trends 2000. L., 1990.

² Лэндри Ч. Креативный город: пер. с англ. М., 2006.

³ Борисов А., Ореховский П. Города: системный анализ // Муниципальная экономика. 2002. № 3.

⁴ Кузин Д.В. Современный капитализм: государственное управление и промышленная политика. М., 1989.

⁵ Стратегическое планирование в городах и регионах России: сервер для специалистов по территориальному стратегическому планированию. М., 2002 // <http://rels.obninsk.com>.