

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 332.146.2

РЕГИОНАЛЬНОЕ И ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ: СИТУАЦИОННЫЙ ПОДХОД К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ УПРАВЛЕНИЮ И МОНИТОРИНГУ

А. Б. Савченко *

* Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 119571, Россия, Москва, Вернадского просп., 82.

Поступила в редакцию 15.12.2012 г.

doi: 10.5922/2074-9848-2013-1-6

© Савченко А. Б., 2013

Показано, что ситуационный подход к стратегическому управлению региональным и городским развитием позволяет выявлять взаимодействие его процесса и механизма, объединять пространственное и деятельностное представление территориального развития, совмещать его объяснение с позиций общих закономерностей и конкретно-географическое описание. Ситуация территориального развития становится основным объектом стратегического управления регионом или городом, использование позитивных аспектов ее динамики — важнейшим инструментом, а формирование и использование потенциала конструктивного взаимодействия всего многообразия акторов и факторов территориального развития, способных изменить ситуацию в целевом направлении, — его основной задачей. Мониторинг ситуации территориального развития выступает неотъемлемой частью управления ею, обеспечивая стратегическую обратную связь — инвентаризацию, учет и соотнесение разнохарактерных трендов, формирующих ситуацию, а также результатов действий, направленных на ее целевое изменение. Подчеркивается, что мониторинг способен не только своевременно вскрывать угрозы, но, главное, находить необходимые возможности развития ситуации в целевом направлении, заложенные в «естественных» трендах ее динамики.

Представленный ситуационный подход к мониторингу регионального и городского развития был последовательно реализован при разработке Стратегии социально-экономического развития г. Москвы на период до 2025 года, осуществленной по заказу Департамента экономической политики и развития Правительства г. Москвы международным коллективом под руководством специалистов РАНХ и ГС при Президенте РФ и НИУ ВШЭ.

Ключевые слова: ситуация, регион, город, территориальное развитие, стратегия, мониторинг, «дерево целей», жизненный цикл

Обеспечение современного — устойчивого и избирательного — регионального и городского развития связано со сменой представления о развитии как о самоценном наращивании тех или иных объектов и активностей на их территории на установку получения результатов, востребованных тем или иным кругом их потенциальных потребителей. Проблема в том, что властные, ведомственные, собственнические, профессиональные, групповые, интеллектуальные и прочие *аспектные* ограничения активно препятствуют построению единой для всех заинтересованных сторон (*создателей и потребителей*) **целостной картины** ситуации развития территории, на которой и должна была бы строиться система управления им. Это проявляется, в частности, в сложностях организации конструктивного диалога властей и бизнеса, в преобладании «точечных» и традиционалистских планировочных решений, в несогласованности приоритетов и способов реализации противоречивых активностей и проектов различных ведомств и экономических субъектов.

Для построения такой целостной и общеприемлемой картины необходимо представить региональное и городское развитие для целей управления и мониторинга как единство их процесса и механизма, в тенденциях которого находит свое выражение реальный баланс взаимодействия на их территории всех представленных на ней **сил, ресурсов и условий — акторов и факторов**. Инвентаризация, учет и регулирование такого взаимодействия, направленные на консолидацию и взаимное усиление этих разнохарактерных «данностей», формирующих ситуацию территориального развития, является необходимым требованием к построению качественной системы управления развитием территориального образования: региона — субъекта федерации, города, отдельных функциональных типов территорий в их рамках и т. д. Ситуационный подход к управлению и мониторингу региональным и городским развитием объединяет, таким образом, оба значения термина «ситуация»: общепринятое, трактуемое ее как обстановку и совокупность обстоятельств; и принятое в топографии — как совокупности особенностей местности, изображаемой условными знаками на карте или плане.

Ситуация территориального развития — это комплекс взаимодействующих разнонаправленных, целеустремленных действий ее участников: руководства региона или города, заинтересованных федеральных ведомств, основных групп интересов местного бизнеса, внешних инвесторов, кредиторов, поставщиков, различных общественных движений и групп, — ведущих к общим событиям и результатам, которые



будут, однако, иметь для разных участников ситуации различные последствия. Понять или описать ситуацию можно только через взаимодействие составляющих ее действий — собственное, особенное содержание ситуации не обнаруживается в каждом отдельном действии, оно заключено во всех них сразу: ситуации обладают функциональной, пространственной и временной целостностью. Предметом взаимодействия участников ситуации территориального развития выступают ресурсы территории. Элементарными единицами ситуации являются *события* как акты взаимодействия ее участников. Ситуационный подход позволяет объединить деятельностное и пространственное представление регионального и городского развития, его описание с позиций общих закономерностей и его конкретно-географическое описание.

Ситуация территориального развития, как неоднородная полиструктура, включающая компоненты, принадлежащие общественным системам, сфере использования территорий, подчиняющихся разным группам законов и существующих в своих особых процессах, связывается в целостную (актуально или потенциально) систему своим жизненным циклом, объединяющим разнонаправленные процессы, протекающие с разным темпом. Ситуации проходят *жизненный цикл*, включающий фазы запуска, развертывания, кульминации, развязки и исхода. Динамика жизненного цикла ситуации описывается функцией интенсивности событий от времени (рис. 1). Развертывание цепи событий жизненного цикла ситуации территориального развития может быть представлено также в виде структурной схемы — *ситуаграммы*, фиксирующей распределение этих событий и их связей по фазам жизненного цикла ситуации (рис. 2).

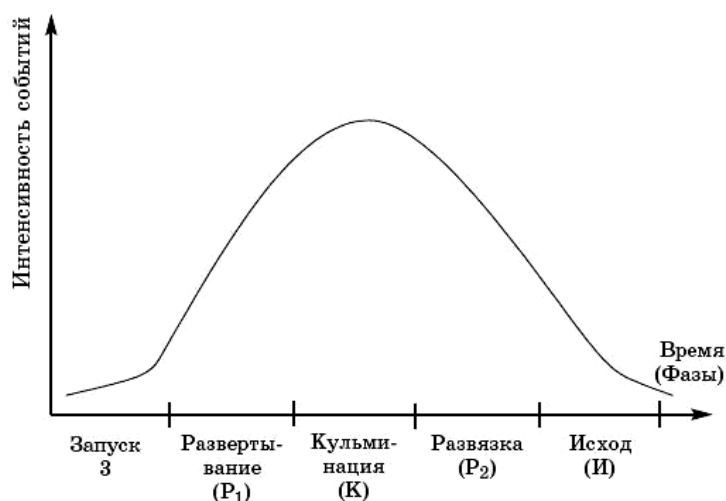


Рис. 1. Жизненный цикл ситуации территориального развития

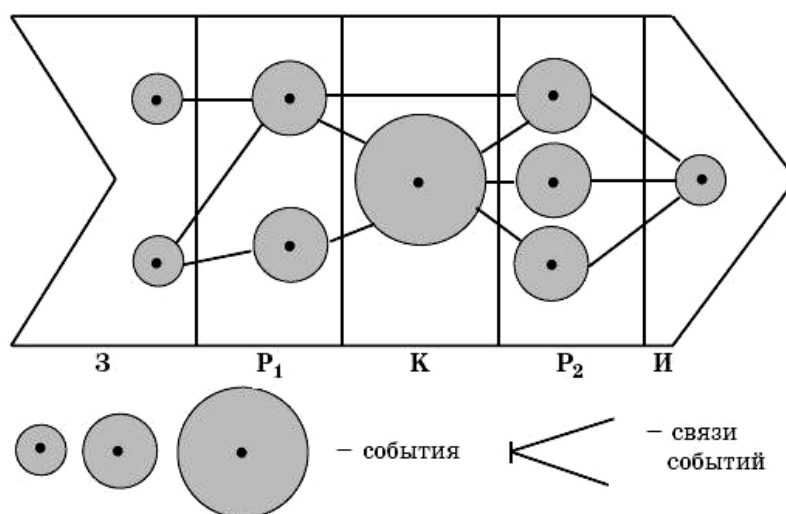


Рис. 2. Ситуаграмма — структурное представление жизненного цикла ситуации территориального развития

В исследовательской позиции ситуационного анализа («*что происходит*»), когда осуществляется поиск и анализ возможностей, ситуаграмма прочитывается *как план-карта — версия или сценарий* — происходящего и используется для описания, объяснения и прогнозирования сделок или встреч, образующих жизненный цикл ситуации. В преобразовательной позиции («*что делать*»), когда на основе выявленных возможностей принимаются и реализуются решения, — *как дорожная карта — сетевой график или программа действий*, подлежащая выполнению, и используется для планирования и реализации собственных действий в ситуации, для организации взаимодействия с другими формирующими ситуацию носителями целеустремленного поведения.

Понятие ситуации — функционально, а не атрибутивно; это набор свойств и признаков, относимых к ситуации, выступающих ее необходимыми и достаточными атрибутами, однако он не является абсолютным, раз и навсегда априори данным. Напротив, этот набор каждый раз обусловлен позицией, задачами и методологическими возможностями «наблюдателя». Его установками и возможностями будут определяться основания и критерии отнесения каких-либо объектов, в том числе событий, к ситуации, принципы и операции их индивидуализации и дифференциации (т. е. рассмотрение их различий и сходств и выделение на этой основе совокупностей), очерчиваемые пространственные, временные и функциональные границы (т. е. распространение, продолжительность, воздействие, изменение и последствия), внутренняя шкала времени (т. е. скорость, темп и ритм реализации). Поэтому в одних и тех



же обстоятельствах разные «наблюдатели» могут видеть разные ситуации.

Цепь событий, образующих ситуацию территориального развития, становится результатом взаимодействия внешних и внутренних движущих сил ее динамики, которые обобщенно могут быть представлены как единство ее исторического фона, деятельностного контекста, структуры, содержания, смысла и значения, также являющихся частью ситуации как единства ее хода и движущих сил, процесса и механизма (рис. 3).

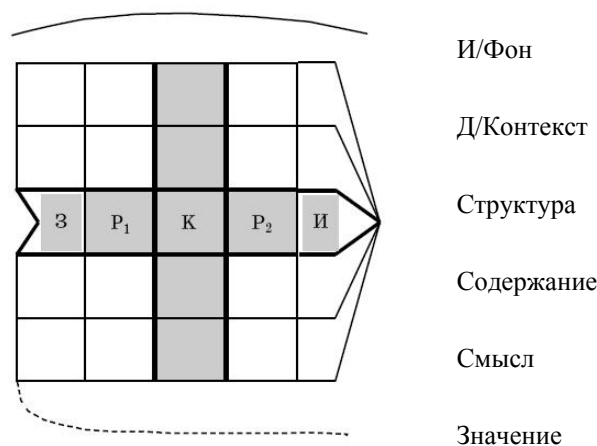


Рис. 3. Движущие силы динамики ситуации территориального развития

Представленный на рисунке 3 состав позиций анализа ситуации обеспечивает *логическую полноту ее описания как системного объекта*, так как позволяет рассмотреть в их единстве внешние связи и отношения («вход» и «выход») и внутреннюю структуру ситуации, представив их, соответственно, как внешние и внутренние движущие силы динамики ее жизненного цикла.

Исторический фон и деятельностный контекст ситуации — это внешние движущие силы ее развития, выступающие генераторами и носителями тех рамочных ограничений и объемлющих тенденций изменений, взаимодействие которых формирует общие «граничные» характеристики анализируемой ситуации (ресурсные, содержательные, функциональные, позиционные, пространственные и временные). Они задают также общий вектор развития ситуации, коридор возможных траекторий ее жизненного цикла и пространство возможных исходов — результатов и последствий. Эти движущие силы многообразны и многоплановы, действие каждой из них несводимо к действию прочих, но и неотрывно от них. Главные *вопросы* анализа исторического фона и деятельностного контекста ситуации — вопросы о расстановке, соотношении, характере взаимодействия и направленности изменения



внешних движущих сил ее развития, а также вопрос об их влиянии на развитие жизненного цикла ситуации, опосредованном действием ее внутренних движущих сил. Логически и эмпирически первым здесь является вопрос об организации власти и ее источников, так как именно организация власти организует далее все остальное.

Структура — отношения и связи непосредственных участников ситуации в ходе их взаимодействия, а также каналы взаимодействия внешних и внутренних движущих сил развития ситуации — это ее действующие лица в их связях и отношениях. Структура ситуации задает организационные формы и ресурсную базу реализации внутренних движущих сил ее развития. Главные *вопросы* анализа ситуации — о характере ее внутреннего строения и составе ее непосредственных участников.

Содержание — основные противоречия, для и вокруг разрешения которых строится взаимодействие участников ситуации и которые выступают поэтому внутренними движущими силами ее развития. Содержание ситуации составляют такие противоречия, разрешение которых ведет к ее необратимым, направленным и закономерным изменениям, т. е. к развитию. В основе механизма развития ситуации лежит столкновение и борьба различных, часто противоположных, тенденций разрешения основных сложивших ситуацию противоречий и стоящих за ними сил и участников ситуации. Основной *вопрос* анализа содержания ситуации: в чем состоят противоречия, послужившие импульсом к ее запуску и реализации, противоречия, для и вокруг разрешения которых строится взаимодействие участников ситуации; противоречия, которые, трансформируясь в индивидуальные проблемы всех участников ситуации, служат для каждого из них побудительным мотивом для взаимодействия. Наконец, это вопрос о том, каким способом (компромисса или конфликта) осуществляется разрешение этих противоречий в результате развития ситуации.

Смысл — способ осознания ситуации ее непосредственными участниками, а также стоящими за ними и вокруг них силами; актуальная структура и состояние сознания участников ситуации, те способы, которыми они ставят для себя *вопросы* «что происходит» и «что делать», а также способы, с помощью которых они на эти вопросы отвечают. Анализ смысла ситуации сводится к выявлению влияния на ее динамику многообразного «человеческого фактора», т. е. интеллектуальных, мотивационных, волевых, ментальных, морально-этических и прочих «идеальных» характеристик участников ситуации. Основным здесь выступает *вопрос*: как, почему и какую модель ситуации строит себе каждый ее участник? Ответ на него предполагает, прежде всего, анализ их миропонимания, «картины мира», которые образуют базовые посыпки и основания суждений и действий, в том числе и способов по-

строения модели ситуации. Связь идеального и реального в ситуации носит интерактивный характер: то или иное понимание смысла ситуации приобретает онтологический характер, становится неотъемлемой составляющей ситуации, активно направляет ее развитие. Понимание смысла ситуации — это не некое механическое «считывание», это всегда творческий акт, порождение индивидуального сознания.

Значение — последствия реализации ситуации как для ее непосредственных участников, так и для взаимодействующих систем деятельности, сформировавших ситуацию и выступавших внешними движущими силами ее развития. При этом исход ситуации будет для всех один и тот же, а вот последствия, влияние и результаты, т.е. значение, — разными. Представление о значении ситуации всегда строится на основе частично неполного, недостоверного и недостаточного знания, т.е. в условиях неопределенности, которая усугубляется неустойчивостью самих ситуаций и нарастающим темпом и масштабом изменений в объемлющих системах деятельности. Однако необходимость принимать решения и действовать «здесь и сейчас» заставляет участников ситуации поступать таким образом, как будто в их распоряжении находится необходимый и достаточный объем информации об исходе ситуации. Первая группа *вопросов*, объектно-аспектная, касается, например, политических, экономических, финансовых и других последствий исхода ситуации или отдельных ее событий; вторая, субъектная, конкретизирует последствия того или иного исхода ситуации для каждого из ее участников, а также стоящих за ними сил.

Опыт последнего десятилетия разработки и реализации многочисленных стратегий территориального развития в России и его сравнение с практикой ЕС [1—4] выявляет значительный потенциал воздействия целенаправленной социально-экономической политики региональных и городских властей на результаты развития соответствующих территориальных образований. Вместе с тем данный опыт наглядно демонстрирует, что у этих властей в одиночку не хватает ресурсов и инструментов, достаточных для решения стратегических задач на уровне современных требований. Реальный успех приносит только способность обеспечить взаимодействие и консолидацию усилий многих заинтересованных сторон, в том числе федеральных и иностранных, на решении четко сформулированных и измеримых целей.

Достижение этих целей должно обеспечить новый, более высокий уровень конкурентоспособности региона или города по качеству жизни и человеческого капитала, качеству товаров и услуг, среды, в том числе деловой, качеству экономического роста. Все это, в свою очередь, требует нового качества управления — развития инструментов и компетенций управления целостной ситуацией территориального развития, а



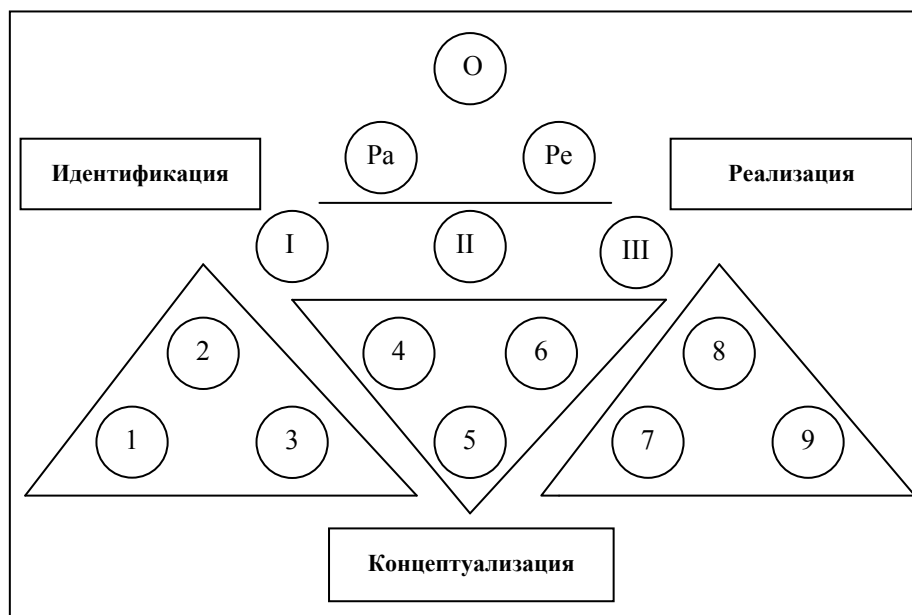
не ее отдельными (ведомственно закрепленными) фрагментами. *Ситуация территориального развития* становится *основным объектом стратегического управления* регионом или городом, использование позитивных аспектов ее динамики — *его важнейшим инструментом*, а формирование и использование потенциала конструктивного взаимодействия всего многообразия акторов и факторов территориального развития, способных изменить ситуацию в целевом направлении, — *его основной задачей*.

Региональное и городское развитие, особенно в части изменения территориальной структуры регионов и городов, обладает весьма значительной инерцией. Сложившаяся специализация, пространственная упорядоченность, уровни заселенности и освоенности создавались десятилетиями, а иногда и веками, зачастую они — результат взаимодействия многих акторов не только внутри данной территории, но и вне ее. Поэтому успешное региональное и городское развитие может строиться только на детальном учете и использовании сложившегося положения и важнейших трендов его изменения — задача развития фактически состоит в том, чтобы наиболее эффективно «вписать» возможные сегодня и в плановом периоде действия, зачастую весьма скромные по объему, в выявленные «естественно» существующие тренды для получения максимального целевого эффекта. Частным случаем будет и задача использования выявленных трендов для их изменения в желательном направлении.

Мониторинг ситуации территориального развития становится, таким образом, неотъемлемой частью управления ею — он обеспечивает инвентаризацию, учет и соотнесение разнохарактерных трендов, формирующих ситуацию территориального развития, а также результатов действий, направленных на целевое изменение ситуации и их последствий. Более того, необходимо отметить, что собственно *управление* ситуацией территориального развития носит (если учесть соотношение ресурсов, задействованных в объект развития, с одной стороны, и средства — с другой), по сути, точечный характер, в то время как ее мониторинг должен быть всеобъемлющим — именно он способен не только своевременно вскрывать угрозы, но, главное, находить необходимые возможности развития ситуации в целевом направлении, заложенные в «естественных» трендах ее динамики.

Учитывая такое соотношение управления и мониторинга в региональном и городском развитии, целесообразно ставить вопрос о контроле ситуации территориального развития как их единстве. *Контроль ситуации* включает ее *мониторинг* и *анализ*, состоящий из фаз *идентификации* ситуации и ее проблем, предполагающей ответ на вопрос «что происходит», и *концептуализации* желательных траекторий раз-

вития ситуации и необходимых для этого действий, предполагающей ответ на вопрос «что делать», а также *управление ситуацией* — фаза *реализации* действий, намеченных на предыдущих фазах (рис. 4).



Порядок расположения (типов) процедур на схеме:

О (оценка)

Pa (распознавание) — Pe (реагирование)

I (проблемы) — II (*цели*) — III (действия/инструменты)

2 (диагноз) — 4 (*прогноз*) — 6 (*пространство выборов*) — 8 (выбор)

1 (фон/контекст) — 3 (содержание) — 5 (*смысл*) — 7 (структура) — 9 (значение)

Рис. 4. Контроль ситуации территориального развития

Совокупность основных 15 (типов) процедур контроля ситуации может быть представлена как матрица двусторонних отношений, обеспечивающих анализ баланса основных *движущих сил* динамики ситуации территориального развития. Горизонтальная черта на схеме (рис. 4), отделяющая процедуры *распознавания*, *оценки* и *реагирования* от остальных, показывает, что они относятся к контролю ситуации рутинного уровня, когда имеют место повторяющиеся ситуации, для решения которых достаточно сделать выбор из заранее заданного числа вариантов действий и ограничиться заданными регламентами и предписаниями при минимуме аналитической работы. Этот режим не позволяет адекватно адаптироваться к стратегически значимым изменениям, он недостаточен для успешной работы в ситуациях территориального развития.

В ситуациях территориального развития обязательен проблемный уровень их контроля, требующий значительной аналитической работы по постановке, структурированию и поиску путей решения стратегических проблем развития регионов и городов. Необходимые для этой работы взаимосвязанные процедуры располагаются на рисунке 4 ниже горизонтальной черты, таких (типов) процедур — двенадцать, они образуют три кластера, обозначенных римскими цифрами: I (1, 2, 3), II (3, 4, 5), III (5, 6, 7). Центральным является кластер II — целеполагание, содержательно объединяющий фазы идентификации, концептуализации и реализации контроля ситуации территориального развития. В выдвигаемой системе целей должно фиксироваться основное содержание стратегии территориального развития. Стратегическое целеполагание в рамках стратегического планирования территориального развития обязательно затрагивает основные группы интересов и задействуют основные типы ресурсов региона или города.

Цели стратегии территориального развития необходимо организовывать системно, т.е. их совокупность должна отвечать не только на мотивационные вопросы «зачем», но также и на предметные — «что», «где», «когда» и, наконец, на реализационные — «кто», «как» и «чем». Такая система целей с необходимостью будет иерархической (трех-, четырехуровневой) и задается «деревом целей» стратегии территориального развития (рис. 5). Каждый из уровней «дерева целей» стратегии выполняет свои особые, но связанные с другими уровнями *функции* в процессе стратегического планирования и управления.

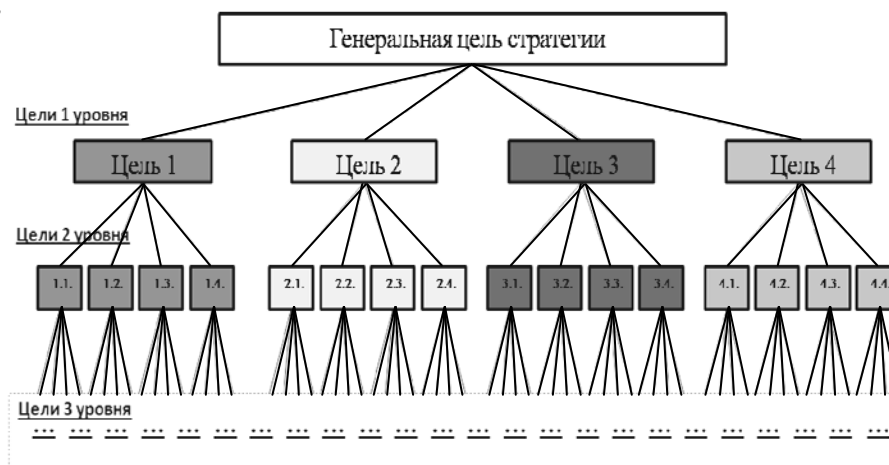


Рис. 5. «Дерево целей» стратегии территориального развития

Генеральная цель раскрывает общую *сверхзадачу* стратегии, общее видение будущего региона или города в результате ее реализации. *Це-*



ли первого уровня задают основные направления деятельности и главные мотивационные ориентиры стратегии, ответы на вопрос «зачем». *Цели второго уровня* формулируют приоритеты социально-экономического развития внутри основных направлений и отвечают на главные предметные вопросы — «что», «когда» и «где»; этот уровень связывает стратегию с генеральным планом. *Цели третьего уровня* предъявляют механизмы достижения целей более высоких уровней, они отвечают на реализационные вопросы — «кто», «чем» и «как»; этот уровень связывает стратегию со среднесрочными программами социально-экономического развития регионов и городов.

Цели первого уровня естественно соотнести с основными типами стратегических ресурсов развития региона или города:

— определенным образом обустроенной, организованной и используемой территорией;

— человеческим капиталом, населением с определенной поло-возрастной структурой, обладающим совокупностью навыков, компетенций, традиций;

— накопленным и действующим экономическим и социокультурным потенциалом;

— управлением, включая сложившуюся систему институтов, применяемые процедуры администрирования, бюджетирования и нормирования.

Система целей первого уровня формирует направления деятельности по преодолению основных стратегических разрывов в сферах организации использования территории, человеческого капитала, воспроизводства экономического потенциала и производства товаров и услуг, расширения возможностей регионального и городского управления. Система целей первого уровня призвана наметить основные пути формирования драйверов конкурентных преимуществ региона или города и параллельно — повышения эффективности и качества использования и воспроизводства их стратегических ресурсов.

Система целей второго уровня формулирует приоритеты социально-экономического развития внутри основных направлений деятельности, стратегическую последовательность (очередность) шагов по достижению целей первого уровня. Эта последовательность может устанавливаться по разным основаниям, в том числе по уровню остроты выявленных проблем или по возможности достижения так называемых *быстрых побед*. Целостность системы целей второго задает, например, баланс взаимодействия основных стратегических ресурсов территориального развития региона или города, который можно наглядно представить в виде матрицы, фиксирующей соответствующие линии их взаимодействия:

Взаимосвязь стратегических ресурсов территориального развития

	Потенциал	Территория	Население
Потенциал	Конкурентоспособность	Плотность деятельности, Связность объектов	Доступность товаров и услуг
Территория	Особые функциональные зоны	Планировочная структура	Городская среда
Население	Навыки и компетенции	Плотность населения	Социальная гармония

Такая матрица обобщенно представляет регион или город как объект управления. Основные инструменты управления этим объектом, которые также являются стратегическими ресурсами региона или города:

- администрирование, в том числе управление программами и проектами;
- бюджетирование, в том числе калькуляция внебюджетных источников;
- нормотворческая деятельность заксобраний и ведомств.

Совокупность взаимосвязей основных стратегических ресурсов региона или города, которые должны быть проанализированы для раскрытия стратегических разрывов в ходе выработки целей второго уровня, может быть схематически представлена как куб со стороной 3, а число отношений, подлежащих анализу, составляет 27.

Система целей третьего уровня предъясняет механизмы достижения целей более высоких уровней. На этом нижнем уровне «деревя целей» стратегии территориального развития стратегические цели в значительной мере пересекаются с показателями региональных и городских госпрограмм, обеспечивая прямое взаимодействие стратегического и текущего (среднесрочного) уровней управления. Однако, чтобы быть включенными в систему целей третьего уровня стратегии территориального развития, традиционным региональным и городским госпрограммам и их целям должен быть придан надведомственный и наддисциплинарный характер.

Перспективным путем формирования набора обязательных позиций оценки территориальных образований и совершенствования на этой основе госпрограмм является использование опыта, получившего особую популярность на стыке XX и XXI вв., опыта составления рейтингов мировых городов — тех 60—80 городов мира, которые концентрируют глобальные информационные, финансовые, миграционные и товарные потоки, сосредотачивают большую часть мирового богатства.



Число таких регулярно обновляемых рейтингов, составляемых для целей сравнения как деловых перспектив, так и качества жизни, постоянно растет. В настоящее время можно выделить как наиболее авторитетные два английских и два американских рейтинга. Это, соответственно, группа изучения глобализации и мировых городов (GaWC) во главе с П. Тейлором, аналитическое подразделение журнала «Economist» (EIU), а также *Global Cities Index* Чикагского совета по международным отношениям совместно с консалтинговой фирмой А. Т. Kearny и партнерство города Нью-Йорка и фирмы *PricewaterhouseCoopers*. Сложилась определенная международная традиция набора свойств-аспектов мировых городов, существенных для их международного сравнения, т.е. их свойств-аспектов, признаваемых существенными для всех заинтересованных сил в мире. При различиях количества сравниваемых городов (от 11 до 80), целей сравнения (деловые условия и перспективы или качество жизни) и количества рассматриваемых переменных эти рейтинги объединяет неперменный учет ряда позиций, которые признаются определяющими характеристиками мировых городов [5—9].

Подобные позиции-характеристики можно и нужно использовать не только в исследовательской деятельности, но и при выборе приоритетов, разработке направлений деятельности и механизмов реализации намеченного в рамках стратегического планирования территориального развития отнюдь не только мировых городов, из которых в нашей стране находятся два — Москва и, с рядом оговорок, Санкт-Петербург. С минимальными модификациями установленный набор свойств-аспектов городов может рассматриваться как перечень основных направлений деятельности руководства территориальных образований уровня субъекта федерации и его крупнейших городов. Тогда приоритетность позиций, их «порядок следования» может меняться в зависимости от конкретной ситуации региона или города, но состав этих позиций как основных направлений развития будет достаточно стабильным и может выглядеть следующим образом.

- Повышение уровня деловой активности (рост валового регионального продукта на душу населения, прежде всего за счет роста производства товаров и услуг, инновационной деятельности, поддержки экспорта, развития финансовых и товарных рынков).
- Развитие человеческого капитала (совершенствование системы образования высокого уровня, ориентированной на реальные потребности народного хозяйства; расширение возможностей трудоустройства, особенно для лиц, обладающих высокой квалификацией).
- Улучшение состояния окружающей среды (развитие современной системы местного транспорта и ЖКХ, повышение экологических стан-

дартов, усиление связи природоохранных мероприятий с хозяйственной и досуговой сферой).

- Повышение доступности товаров и услуг (рост средней и минимальной заработной платы, пенсий и пособий; развитие цивилизованного потребительского рынка, местных систем здравоохранения и социального обеспечения).

- Повышение уровня культурной жизни (ее разнообразия, инновационности, более тесной связи с решением актуальных социальных задач, а также с развитием туризма).

- Укрепление социальной стабильности (развитие многообразных форм общественного диалога и представительства интересов; развитие местного самоуправления).

- Укрепление безопасности (упрочение гражданского согласия; развитие служб экстренного реагирования и повышение уровня работы правоохранительных органов).

С помощью такого состава основных обобщенных результатов развития региона или города можно определять уровень сформированности **укрупненных, межотраслевых и межведомственных комплексных программ**, цели которых ориентированы на достижение выбранных реалистичных соответствующих международных стандартов. Обычно этот уровень среднесрочного планирования территориального развития «пунктирно» представлен набором отраслевых — ведомственных — региональных (городских) программ. Построение пакета из шести-семи **комплексных программ**, охватывающих всю базовую проблематику территориального развития, с добавлением одной-двух (не более) дополнительных программ, учитывающих местную специфику (уникальный «акцент» данного конкретного региона или города), представляется ближайшим шагом среднесрочного планирования территориального развития как механизма реализации системы стратегических целей первого и второго уровней.

Грамотно построенные **стратегии территориального развития**, способные изменить его ситуацию на основе достижения иерархически организованных целей, отличает ряд признаков. На основе корректного выявления основных факторов и тенденций динамики ситуации развития региона или города они четко фиксируют:

- **«коридор возможностей»** развития: набор неизменяемых данностей-ограничений, внутри которого будет неизбежно оставаться любая из выбранных траекторий развития, стремясь получить максимум из реально достижимого;

- **как положительные, так и отрицательные приоритеты** территориального развития, т. е. не только то, к чему и в какой последова-

тельности оно стремится, но — обязательно! — и то, от чего и в какой последовательности отказывается;

— жесткую *увязку выдвигаемых стратегических целей с механизмами их достижения*, выявляя и предъявляя эти механизмы, т. е. уделяя особое внимание процессу реализации стратегий;

— «естественные» тренды динамики ситуации, которые могут выступить *драйверами* достижения целевых характеристик стратегии.

Ситуационный мониторинг территориального развития выступает инструментом стратегического управления регионом или городом, средством укрепления стратегической обратной связи в управлении ситуацией территориального развития. Такой мониторинг предоставляет информационно-аналитические основания для разработки всех необходимых для этого документов (стратегии, генерального плана, пакета проектов и программ по их реализации), всестороннего контроля их реализации и своевременного внесения корректив и актуализации в связи с получаемыми на основе их заданий результатами, для изменения внешних условий, восприятия стратегических мероприятий населением, бизнес-сообществом, городскими и федеральными властями, экспертным сообществом. В сложившейся практике ситуационный мониторинг зачастую применяется интуитивно либо эпизодически. Вопрос в том, что необходимо построить основы его технологии и тем самым резко повысить эффективность и доступность.

Основное назначение Центра ситуационного мониторинга (ЦСМ) территориального развития — поддержка принятия стратегических и важнейших оперативных решений на основе визуализации и углубленной аналитической обработки больших массивов разнообразной и разнородной информации, дающей целостное представление о ситуации территориального развития. Для этого ЦСМ обеспечивает:

1) своевременное представление материалов о сложившемся состоянии и тенденциях динамики ситуации;

2) выдачу в оперативном режиме информации о точности и своевременности достижения показателей действующих документов территориального развития;

3) сценарирование возможных последствий принятия тестируемых вариантов решений;

4) представление материалов об инструментах, ресурсах, трендах и условиях изменения ситуации в желаемом направлении, способствующих выработке и обоснованию новых вариантов решений.

Главной задачей мониторинга выступает обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления своевременной и достоверной информацией, адекватно отражающей наиболее значимые параметры социально-экономической ситуации в регионе или го-

роде. Такая информация будет основой для принятия решений, обеспечивающих реализацию всего комплекса функций управления (прогнозирование, планирование, организация, контроль). Для выполнения этой задачи ЦСМ совмещает работу *в различных режимах* — аналитическом, коммуникационном, координационно-диспетчерском, контрольном.

Объект мониторинга — совокупность процессов и результатов социально-экономического развития региона или города и их соответствие основным документам территориального развития (стратегии, генеральному плану, среднесрочным программам и т.п.), а также динамика отдельных отраслей, муниципальных образований, а при необходимости — важнейших предприятий. **Объектами особого внимания** выступают: «дорожная карта» реализации стратегии (осуществление взаимосвязанной последовательности ее основных мероприятий); график реализации ключевых проектов генерального плана, особенно по развитию инфраструктуры; внешние условия реализации стратегии; восприятие хода и последствий выбранного курса развития региона или города населением, бизнес-сообществом, федеральными властями, экспертным сообществом.

Предмет мониторинга — ключевые события реализации стратегии и генерального плана, степень соответствия плановых и фактических значений показателей «дерева целей» стратегии и обеспечивающих ее программ и проектов. Совокупность событий, критериев и показателей мониторинга отбирается в соответствии не только с его целевыми установками, но и с ресурсным обеспечением — кадровым, материально-техническим, финансовым и организационным.

Организация мониторинга включает нормативно-правовую документацию, определяющую круг организаций и лиц, участвующих в нем (их функции, соподчиненность, обязанности, права, ответственность), а также регламенты и алгоритмы порядка и формы сбора, обработки, передачи, предоставления информации тем или иным группам пользователей. Важнейшая **форма представления результатов** работы ЦСМ — визуализированные сценарии динамики ситуации территориального развития и ее выбранных аспектов.

Механизм индикации, заложенный в отчетных формах системы мониторинга, оповещает пользователя о тенденциях хода событий и движения показателей, характеризующих динамику ситуации территориального развития. При этом система сравнивает достигнутую динамику показателей и динамику, необходимую для достижения целевых значений показателей стратегии, генплана, программ социально-экономического развития региона или города в рамках различных сценариев, а также оценивает их соответствие макроэкономическим тенденциям и

распространенным прецедентам. Тогда при негативной динамике исследуемых показателей необходимо принятие управленческих решений для изменения ситуации в рассматриваемой сфере в нужном направлении. При невозможности изменения сложившейся тенденции или при изменении внешних для региональной социально-экономической ситуации условий (например, при очередном витке глобального экономического кризиса) нужна коррекция и актуализация стратегических установок и приоритетов.

Структуру системы ситуационного мониторинга определяют **два больших контура** движения данных — **информационный**, обеспечивающий их сбор и накопление, и **операционный**, обеспечивающий их обработку и визуализацию (рис. 6).

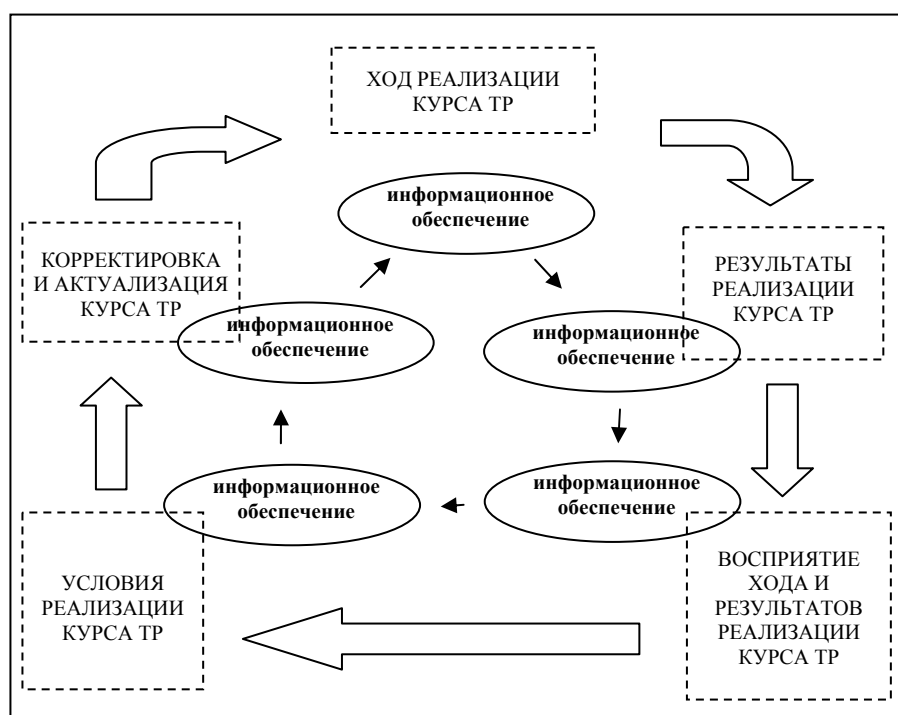


Рис. 6. Структура системы ситуационного мониторинга

Пять малых контуров движения данных обеспечивают их функциональное взаимодействие.

Внутренний контур — ход реализации курса территориального развития:

— ключевые критерии и показатели реализации стратегии и генерального плана;

— целевые критерии и показатели региональных или городских программ, в том числе автоматизированная система результативности и эффективности этих программ;

— критерии и показатели проектов-драйверов стратегии и генерального плана;

— ключевые события реализации стратегии и генерального плана;

— мониторинг привлечения внебюджетных средств для проектов территориального развития.

Выходной контур — результаты реализации курса территориального развития:

— оценка уровня и своевременности достижения показателей «дерева целей» стратегии и приоритетных целей программ, а также реализации приоритетных проектов генплана;

— оценка уровня ослабления ресурсных ограничений и роста конкурентных преимуществ региона или города.

Публичный контур — восприятие хода и результатов реализации курса территориального развития:

— мониторинг обращений граждан в органы власти и управления;

— мониторинг общественного мнения;

— мониторинг СМИ;

— мониторинг глобальных и национальных рейтингов регионов и городов;

— мониторинг обращений и оценок представителей бизнес-сообщества;

— заключения и рекомендации представителей экспертного сообщества;

— оценки и инструкции органов федеральной власти.

Внешний контур — условия реализации курса территориального развития:

— мониторинг глобальных и национальных трендов;

— стратегические направления развития Российской Федерации, федеральных округов, федеральных министерств и корпораций;

— стратегические ориентиры развития региона или города.

Поправочный контур — корректировка и актуализация курса территориального развития:

— оценка эффективности и результативности ключевых мероприятий, адекватности и надежности критериев и показателей стратегии и программ, генерального плана и проектов;

— актуализация и коррекция мероприятий, критериев и показателей стратегии и программ, генерального плана и проектов.

И в заключение. Ситуационный подход обеспечивает методическое единство стратегического управления и мониторинга регионального и



городского развития, разработки стратегических целей и основных механизмов их достижения. Построение системы стратегического управления и мониторинга территориального развития на основе ситуационного подхода позволяет решить главную проблему эффективности стратегического планирования территориального развития — преодолеть угрозу разрыва и несоответствия между процессами разработки стратегии и ее реализации.

Список литературы

1. *Аткинсон Р.* Евроремонт градостроительной политики // Территория и планирование. 2010. №2 (26). С. 21—29.
2. *Житков В. А., Лабренц Б. В., Розенталь В. О.* Региональные стратегии: практика разработки и направления совершенствования // Экономика мегаполисов и регионов. 2011. №4 (40). С. 22—33.
3. *Савченко А. Б.* О ходе работ над Стратегией социально-экономического развития города Москвы на период до 2025 года // Экономика мегаполисов и регионов. 2012. №1 (43). С. 36—43.
4. *Стратегическое планирование в регионах и городах России: ресурсы для развития: доклады участников юбилейного X Общероссийского форума лидеров стратегического планирования.* Санкт-Петербург, 17—19 октября 2011 г. / под ред. Е. С. Жихаревича. СПб., 2012.
5. *Global City Indicators Facility* (2011). URL: www.cityindicators.org/Default.aspx (дата обращения: 1.10.2012).
6. *Parnreiter C.* Megacities in the Geography of Economic Governance // *Die Erde*. 2009. Vol. 140, №4. P. 371—390.
7. *Taylor P. J.* Specification of the World Cities Network // *Geographical Analysis*. 2001. №2. P. 181—194.
8. *The Economist.* World in Figures 2011. URL: <http://www.economist.com/theworldin/2011> (дата обращения: 17.09.2012).
9. *Urban Indicators Guidelines* (2004). Monitoring Habitat Agenda and Millennium Development Goals. United Nations Human Settlements Programme. URL: http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/documents/urban_indicators_guidelines.pdf (дата обращения: 11.10.2012).

Об авторе

Савченко Александр Борисович, кандидат географических наук, директор Центра ситуационного мониторинга и региональных исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

E-mail: savchenko_alex@mail.ru



A SITUATIONAL APPROACH TO STRATEGIC MANAGEMENT AND MONITORING OF REGIONAL AND URBAN DEVELOPMENT

A. B. Savchenko

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
82, Vernadsky Ave., Moscow, 119571, Russia*

Received on December 15, 2012

Through a situational approach to strategic management of regional and urban development it is possible to identify the interaction between the managerial process and mechanism; bring together the spatial and activity-related concepts of territorial development; and explain the phenomenon in question from both general and specific perspectives. Territorial development is becoming the principal object of strategic management of a region or a city, its key tool being the utilization of its own good practices. The main objective of territorial development is increasing the capacity for constructive interaction between all its “actors and factors”. In this situation, monitoring territorial development is seen as an integral part of management. It ensures the inventory, observation, and comparison of various trends determining the situation, as well as the results of actions aimed at its targeted alteration. Monitoring helps not only to promptly identify threats, but also to detect the opportunities for developing the situation in the desired directions within the “natural” trends of its dynamics.

The situational approach to the monitoring of regional and urban development presented in the article was implemented in the development of the Strategy for the Socioeconomic Development of the City of Moscow until 2015 (as commissioned by the Department of Economic Policy and Development of the Government of Moscow) by an international team headed by the experts of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration and the Higher School of Economics.

Key words: region, city, territorial development, strategy, monitoring, objective tree, life cycle

References

1. Atkinson, R. 2010, Evroremont gradostroitel'noj politiki [Eurorepair urban policy], *Territorija i planirovanie* [Territory and planning], no. 2 (26), p. 21—29.
2. Zhitkov, V. A., Labrents, B. V., Rosenthal, V. O. 2011, Regional'nye Strategii: praktika razrabotki i napravlenija sovershenstvovanija [Regional Strategy: development practice and areas for improvement], *Jekonomika megapolisov i regionov* [Cities and regions of the economy], no. 4 (40), p. 22—33.
3. Savchenko, A.B. 2012, O hode rabot nad Strategiej social'no-jekonomicheskogo razvitija goroda Moskvy na period do 2025 goda [A progress report on



the socio-economic development of the city of Moscow in 2025], *Jekonomika megapolisov i regionov* [Cities and regions of the economy], no.1 (43), p. 36—43.

4. Zhyharevych, Ye.S. (ed.), 2012, *Strategicheskoe planirovanie v regionah i gorodah Rossii: resursy dlja razvitija / Doklady uchastnikov jubilejnogo X Obshherossijskogo foruma liderov strategicheskogo planirovanija* [Strategic planning in the regions and cities of Russia: Resources for Development / reports of the participants of the anniversary X All-Russia Forum of Strategic Planning Leaders], St. Petersburg 17—19 October, 2011, St. Petersburg, Leont'evskij centr, 152 p.

5. Global City Indicators Facility, 2011, available at: [www. cityindicators. org/Default. aspx](http://www.cityindicators.org/Default.aspx) (accessed 1 October 2012).

6. Parnreiter, C. 2009, Megacities in the Geography of Economic Governance, *Die Erde*, Vol. 140, no. 4, p. 371—390.

7. Taylor, P.J. 2001, Specification of the World Cities Network, *Geographical Analysis*, no. 2, p. 181—194.

8. The Economist. World in Figures, 2011, available at: [http:// www. economist. com/theworldin/2011](http://www.economist.com/theworldin/2011) (accessed 17 September 2012).

9. Urban Indicators Guidelines, 2004, Monitoring Habitat Agenda and Millennium Development Goals, United Nations Human Settlements Programme, available at: [http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/documents/urban_indicators_ guidelines. pdf](http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/documents/urban_indicators_guidelines.pdf) (accessed 11 October 2012).

About the author

Dr Alexander Savchenko, director of the Centre for Situational Monitoring and Regional Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

E-mail: savchenko_alex@mail.ru