

П. В. Погребняков

ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ В ПРИНЦИПАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Рассматриваются общепринятые принципы, на которых должны базироваться разработчики стратегических документов. Особое значение придается географическим факторам, обосновывается их особая актуальность для муниципальных образований Калининградской области, делается вывод о том, что в стратегическом планировании развития муниципальных образований необходимо опираться на географические особенности территории в качестве преобладающих при определении направлений развития экономики. Результаты исследования могут быть использованы региональными и муниципальными органами власти как при оценке качества разработанных стратегий, так и при формировании и усовершенствовании создаваемых стратегий развития.

This article deals with the generally accepted principles that should be used by the developers of strategic documents as guidelines. The author pays particular attention to the geographical factors explaining their importance for the municipal entities of the Kaliningrad region and comes to the conclusion that strategic planning of the development of municipal entities should be based on the geographical features of territory that are prevalent in determining the course of economic development. The results of the research can be used by regional or municipal authorities in assessing the quality of developed strategies, as well as in formulating and improving new ones.

Ключевые слова: стратегическое планирование, географические факторы, эксклавность, устойчивое развитие.

Key words: strategic planning, geographical factors, exclavity, sustainable development.

Формирование концепции перспективного стратегического развития территориальных социально-экономических систем — сложный процесс, реализация которого невозможна без соблюдения определенных законо-



мерностей и принципов. Главными из них, как отмечают В.Е. Рохчин, К.Н. Знаменская, являются принципы целенаправленности, социальности, системности, комплексности, адаптивности, эффективности, баланса интересов, минимизации риска, а также легитимности, демократичности, профессионализма и, что немаловажно, учитывая специфику российского менеджмента, принцип «первого руководителя» [3, с. 14–17].

Применительно к муниципальным образованиям указанные принципы выглядят следующим образом.

Принцип целенаправленности представляет собой необходимость обосновать в концепции стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития муниципального образования и реализуется уже самим фактом разработки концепции. Ее основу составляют как комплекс стратегических целей развития, так и стратегический выбор муниципального образования, который включает перечень наиболее важных функций (отраслей и видов деятельности) — приоритетов, намечаемых к реализации руководством муниципального образования в период осуществления стратегии.

Принцип социальности предполагает, что при формировании стратегических целей развития территориальной социально-экономической системы, а также механизмов их достижения приоритетом должны стать интересы населения, так как решение проблем повышения качества жизни — это то, ради чего должен происходить весь процесс управления муниципальным образованием.

Следование *принципу комплексности* при создании концепции перспективного комплексного социально-экономического развития территорий означает рассмотрение приоритетных функций, реализуемых органами власти муниципального образования с учетом всех прогнозных социально-экономических характеристик и факторов развития муниципального образования. В связи с этим необходимо изучить и принять во внимание факторы и характеристики, имеющие отношение к различным сферам социально-экономических процессов.

С принципом комплексности частично пересекается *принцип системности*. Следование его требованиям предполагает, что определение стратегических целей развития муниципального образования и механизмов их реализации должно происходить с учетом развития других (соседних) муниципальных образований, региона, страны в целом. Реализация данного принципа предполагает системный подход к планированию, также при разработке концепции муниципального образования должны быть взяты в расчет ограничения его развития, которые могут быть заложены на других уровнях: местном (муниципальном), региональном, межрегиональном, федеральном и международном. Нужно рассматривать муниципальное образование как часть системы, включающей множество относительно обособленных частей, которые имеют значительно различающиеся потенциалы развития при однородных функциях.

Принцип адаптивности означает, что создание стратегии концепции муниципального развития необходимо осуществлять с учетом возможных внешних угроз, которые могут заставить скорректировать цели, приоритеты и способы их осуществления. Стратегия должна заключать в себе механизмы корректировки, но она не должна привести к высоким политическим, социальным и экономическим издержкам.



Следование *принципу эффективности* при формировании концепции развития муниципального образования предусматривает, что предлагаемая палитра целей экономического развития, а также главных функций обеспечит достижение поставленных параметров качества жизни населения, при этом с наименьшими финансовыми затратами и социальными издержками.

Стратегия развития муниципального образования представляет собой совокупность весьма ответственных управленческих решений, сопряженных с риском. Поэтому очень важно, чтобы в процессе формирования стратегического выбора принимался во внимание *принцип минимизации риска* — должны быть изучены и оценены различные риски, обусловленные выполнением муниципальным образованием тех или иных функций в будущем. Прогнозируемые риски нужно обязательно учесть при анализе вариантов выбора стратегии развития.

Очень многозначным является *принцип баланса интересов*, так как он предполагает нахождение консенсуса между структурами власти различного уровня, профессиональными и общественными группами населения относительно приоритетов развития и стратегических целей муниципального образования, а также механизмов их достижения. Формирование механизма общественного партнерства и трехстороннего взаимодействия позволяет гражданам и общественным группам не только выражать свое отношение к региональным и местным проблемам, но и заявлять о своих проблемах, которые могут быть не заметны ни власти, ни бизнесу. В условиях Калининградской области важным аспектом становятся баланс международных интересов и консенсус со стратегиями соседних муниципальных образований и стратегией социально-экономического развития изучаемой территории.

Принцип легитимности обязывает рассмотреть и принять предложенный вариант концепции развития муниципального образования на уровне не только местных органов представительной и законодательной власти, но и региональной.

Баланс интересов и легитимности зависят от *принципа демократичности*, открытости хода и результатов работ по формированию концепции муниципального образования, привлечения к рассмотрению и экспертизе проектов документов научной общественности, населения и экспертов в области стратегического планирования и муниципального менеджмента.

Безусловно, важным является и *принцип профессионализма* — специальная подготовка участников работ, привлечение специалистов из системы управления регионом, занимающихся решением отдельных региональных проблем, организацией независимой экспертизы.

Принцип «первого руководителя» предполагает включенность в ход работ по формированию концепции «первых лиц» муниципального образования. Несмотря на привлечение ученых и специалистов к подготовке стратегии и осуществление стратегического выбора муниципального образования, сравнительная оценка стратегических альтернатив — прерогатива руководителя муниципального образования,



несущего в конечном счете ответственность за результаты реализации принятой стратегии.

В предложенном составе принципов не учтены особенности географического положения.

Россия отказалась от инерционного сценария развития, ведущего к росту зависимости от импорта товаров и технологий, а также закреплению за страной статуса сырьевого поставщика в мировой экономике, что, соответственно, в дальнейшем повлекло бы за собой значительное отставание от ведущих экономик мира и вытеснение страны из списка развитых государств. Перечисленному есть единственно верная альтернатива — стратегия инновационного развития страны. Поэтому инновационная составляющая становится обязательным условием стратегического планирования, и принцип инновационности должен быть преобладающим при определении направлений развития экономики муниципального образования.

142

Ускоряющиеся темпы экономической жизни диктуют необходимость активного характера планируемых преобразований, поэтому принцип динамичности оказывается залогом конкурентоспособности системы.

В условиях экологического кризиса, вызванного экспоненциальным использованием природных ресурсов, в 80-х гг. XX столетия учеными была выдвинута идея устойчивого развития государств и регионов (sustainable development) — такого, «которое удовлетворяет потребности настоящего времени и не ставит под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» [2, с. 50].

Подобная цель декларируется и органами государственного управления. Кроме того, в 1996 г. президентом РФ был издан указ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», а также утверждена соответствующая Концепция, в которой отмечено, что целевые ориентиры процесса принятия решений могут быть выражены в показателях, характеризующих качество жизни, уровень экономического развития и экологического благополучия. Эти показатели должны отражать уровни, при которых обеспечивается безопасное развитие страны в экономическом, социальном, экологическом, оборонном и других аспектах. Но, к сожалению, сегодня в России при принятии управленческих решений на разных уровнях доминирует тенденция разделения экономических, социальных и экологических аспектов. Принцип устойчивого развития призван компенсировать данный недостаток.

Техническая сложность возникает при увязке прогнозируемых процессов с количественными показателями: неучтенные показатели в таких процессах не отражаются на финальных показателях, и стратегия становится несбалансированной. Следование принципу сбалансированности поможет избежать вышеперечисленных сложностей.

При соблюдении указанных принципов возможен максимальный социально-экономический эффект от реализации стратегии.

Важной особенностью Калининградской области является ее эксклавность, которая определяет конфликтность региона, но может



содействовать важной роли в процессе глобализации, обеспечивая интеграционные процессы как приграничных муниципальных образований разных стран, так и всего региона, страны [1, с. 5]. Особое географическое, геополитическое и геоэкономическое положение области нельзя не учитывать в разработке стратегических документов и на муниципальном, и на региональном уровне, однако выделение этой особенности в отдельный принцип не представляется возможным из-за эксклавности территории. Все 16 вышеперечисленных факторов и должны служить лейтмотивом при формировании концепции перспективного стратегического развития муниципальных образований области.

Нежизнеспособность, низкое качество и неэффективность реализации большинства стратегий социально-экономического развития муниципальных образований обусловлены оторванностью от реальной ситуации, недостаточными глубоким изучением и учетом географических условий в традиционных подходах к анализу и планированию социально-экономических процессов макро- и мезоуровней, а также отсутствием в настоящее время методологических основ стратегического планирования на микроуровне. Подобные стратегии развития нуждаются в совершенствовании применительно к современным задачам территориальной организации местного самоуправления. В стратегическом планировании микроуровня ведущую роль играют экономико-демографические факторы и геодемографическая обстановка. В целом при определении направлений развития экономики муниципальных образований необходимо прежде всего опираться на географические особенности территории как на основополагающий фактор.

Список литературы

1. Клемешев А. П. Российский эксклав: преодоление конфликтности. СПб., 2005.
2. *Наше общее будущее*. Доклад Комиссии Брундтланд. М., 1989.
3. Рохчин В. Е., Знаменская К. Н. Методологические основы стратегического планирования развития территорий // Материалы 10-й юбилейной Международ. конф. местных властей. СПб., 2000.

Об авторе

Павел Викторович Погребняков — начальник отдела муниципального развития Социально-гуманитарного парка, Балтийский федеральный университет им. И. Канта.

E-mail: p.pogrebnyakov@gmail.com

About author

Pavel Pogrebnyakov — head of the Municipal Development Unit, Social Sciences and Humanities Park, I. Kant Baltic Federal University.

E-mail: p.pogrebnyakov@gmail.com