



## Конструирование будущего территорий: внешняя интеграция и внутренняя дезинтеграция

**Царьков Александр Сергеевич** — канд. техн. наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Нижегородского филиала ГУ — ВШЭ, заместитель директора по науке Нижегородского филиала ГУ — ВШЭ, действительный член Международной академии исследований будущего.

**Пономарева Елена Александровна** — консультант Министерства экономики правительства Нижегородской области.

### Постановка проблемы и существующие подходы

В условиях глобальной нестабильности, труднопредсказуемой динамики социально-экономических процессов, обострения конкуренции руководству различных территориальных образований, будь то город, район или регион, все большее внимание приходится уделять созданию и реализации реалистичных стратегий, позволяющих за короткие сроки добиться сохранения их жизнеспособности и усиления конкурентных преимуществ. Однако любая попытка конструирования будущего отдельно взятой территории наталкивается на необходимость ее интеграции во внешнее окружающее пространство и на устранение внутренней дезинтеграции различных групп населения, проживающих на данной территории.

Следуя Ицхаку Адизесу, можно сказать, что успех работы по конструированию будущего территориального образования определяется соотношением внешней интеграции и внутренней дезинтеграции [1]. В реальности же попытка достижения успеха в соответствии с данной формулой сразу порождает две серьезные проблемы: во-первых, согласование интересов различных групп населения, связанных с данной территорией; во-вторых, согласование вектора территориального развития с вектором развития внешнего окружения.

В масштабах территориального образования внешнюю интеграцию можно рассматривать как некоторую стратегию развития, в которой определяется, на чем необходимо сосредоточить имеющиеся ресурсы и как следует интегрироваться в окружающее пространство: регион, страну, мир. Внутренняя дезинтеграция часто проявляется в виде борьбы различных групп за влияние, ресурсы и выражается в противоречивых взглядах на буду-

щее территориального образования. Расхождения во взглядах порождают недоразумения или хуже того — деструктивные конфликты, резко снижающие эффективность территориальных систем управления.

Без решения данных проблем выход из посткризисного состояния того или иного территориального образования невозможен. Их решение существенно затрудняют необходимость быстрой адаптации к постоянно

трудности, вызывающие не консолидацию, а дезинтеграцию как внутри, так и вне административных структур. Высокий уровень внешней и внутренней неопределенности еще более затрудняет стратегическое планирование.

## Комбинаторный метод

В сложившихся условиях наиболее эффективными являются комбинаторные методологические подходы, использующие преимущества разных технологий. Так, в работе [2] изложена ме-

Для разрешения возникающих проблем мы предлагаем применять «мягкий» комбинаторный метод [3], позволяющий за счет сочетания специально подобранных процедур из разных технологий (в т.ч. «Поиск будущего (ПБ)» [4], «Системная технология вмешательства (СТВ)» [5]), а также методов стратегического анализа, самооценки, управления проектами и иных вовлечь в процесс конструирования будущего активные слои населения.

## Успех работы по конструированию будущего территориального образования определяется соотношением внешней интеграции и внутренней дезинтеграции.

меняющимся условиям, ограниченные ресурсы, пассивность населения, проживающего за пределами двух столиц. Особую остроту их решение приобретает в моногородах, которых в России, по оценке Минрегионразвития, насчитывается 335.

На практике конструирование будущего традиционно связано с «жесткой» технологией разработки стратегии, процедуры которой реализуют на основе нормативных документов Минрегионразвития, Минэкономики, других министерств и ведомств отдельные подразделения, рабочие группы или комитеты, куда входят высшие управленцы. После официального одобрения руководством разработанных стратегий, программ обычно сразу начинается их директивная реализация. К сожалению, «жесткая» технология сопряжена с хорошо известными недостатками: односторонним взглядом администраторов, схематизмом планов, недостатком данных, трудностями в достижении консенсуса по основным направлениям развития территорий. Неудивительно, что на практике реализация стратегий наталкивается на серьезные

тодология разработки стратегии социально-экономического развития города, базирующаяся на трех подходах: экономико-математическом, социолого-коммуникативном и сценарном. Такое сочетание позволяет учесть как субъективные, так и объективные факторы, риски и неопределенности и получить стратегию развития города, принимаемую активными субъектами городского сообщества.

В основу метода были положены три принципа.

Принцип стратегической сборки интегрального вектора развития (движения) в пространстве ключевых направлений, реализуемый посредством формулы

$$\bar{C} = \sum_{i=1}^N g_i c_i, \quad (1)$$

где  $c_i$  — ключевое  $i$ -е направление;  $N$  — общее число ключевых направлений;  $g_i$  — весовая оценка  $i$ -го направления.

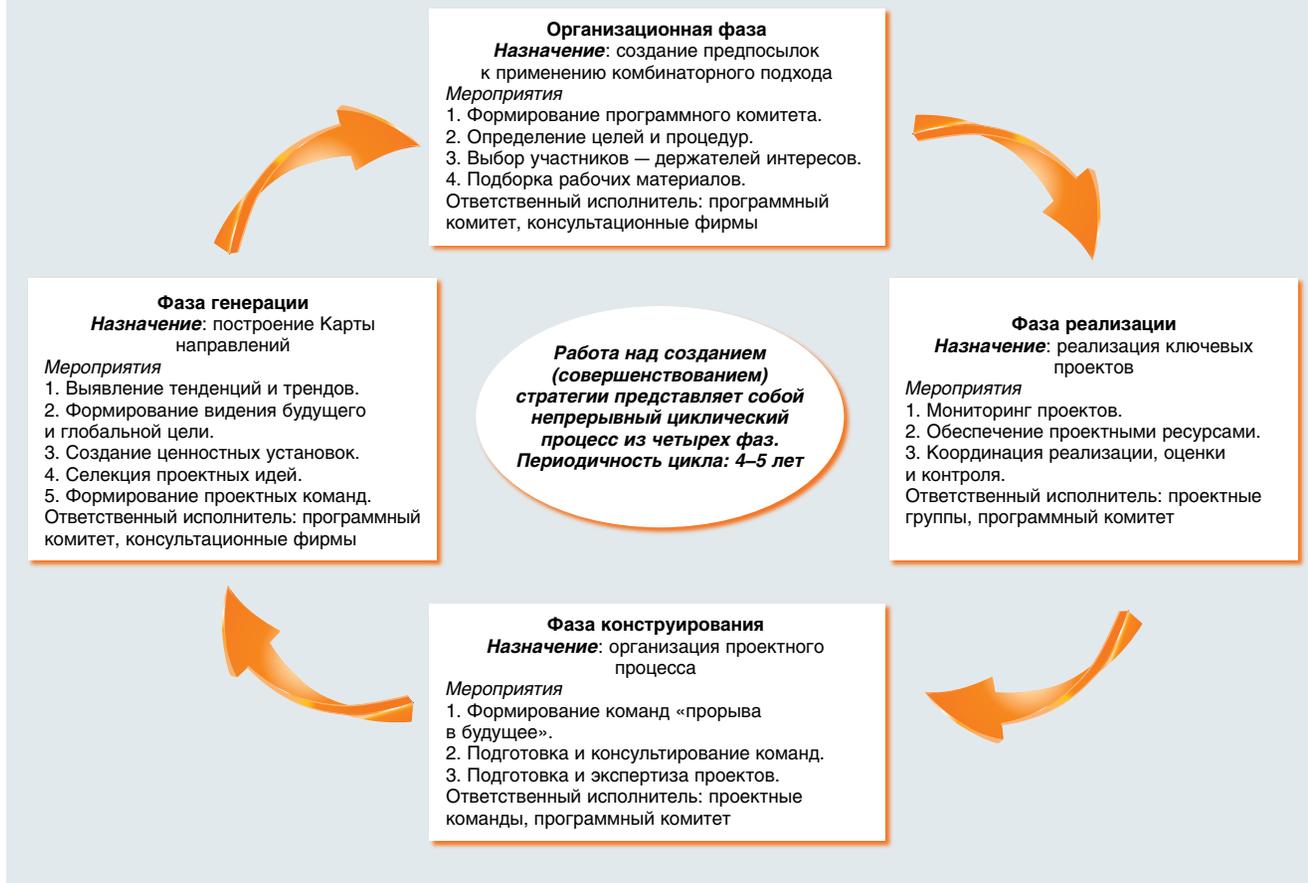
При этом создание будущего можно рассматривать как некоторый процесс, вектор движения

Рисунок 1



Рисунок 2

Комбинаторный метод. Технологический цикл



которого определяет характер движения к общему видению будущего территории. Это видение должно разделяться большинством населения, проживающего на данной территории. Движение по вектору осуществляется посредством выполнения ряда конкретных проектов (проектная дорожная карта).

*Принцип трансформационных изменений исходного состояния* предполагает переход к будущему через отработку трех типов так называемых состояний (рис. 1). Во-первых, настоящее состояние, характеризующее ситуацию на данный момент и учитывающее историю территориального образования; во-вторых, будущее состояние, которое определяет, где население хотело бы находиться; в-третьих, переходное

состояние, в котором по проектной дорожной карте реализуется движение из настоящего в будущее.

*Принцип расширения вовлеченности* обеспечивает привлечение к процессу конструирования максимального числа заинтересованных лиц. Он осуществляется путем постепенного трансферта общего видения от 3–5 человек к лидерам изменений и проектным командам, включающим в себя сотню и более человек. Далее в реализацию проектных наработок включается все большее количество населения, а это уже сотни и тысячи человек. При этом внутренняя дезинтеграция сменяется консолидацией, взаимным уважением и доверием между различными группами.

Данный метод базируется на технологическом цикле из четырех фаз (рис. 2).

Первая фаза — организационная. Одной из первых организационных процедур является создание программного комитета, включающего консультантов и лиц, принимающих решения (министры регионального правительства, главы администраций и т.д.), который определяет глобальную цель развития. Им же формируются списки участников, определяется степень вовлеченности руководства, а также решается вопрос о целесообразности привлечения тех или иных экспертов и специалистов.

В результате работ, выполненных в данной фазе, появляются первоначальная формулировка гло-

бальной цели развития территории, понимание содержания дальнейших работ и ожидаемых результатов, перечень участников и разработчиков.

Вторая фаза — фаза генерации направлений и проектных идей. Непосредственно конструирование будущего осуществляют целевые группы держателей специфических интересов (*stakeholders* — стейк-холдеры), которых напрямую затрагивает развитие территории. Это, например, могут быть предприниматели и производители (малый и средний бизнес, представители крупных компаний), социальные партнеры (представители профсоюзов, СМИ, молодежных групп и движений, общественных организаций, выражающих интересы населения), представители конфессий, специалисты и предприниматели, работающие в сфере досуга (культура, туризм, спорт, инфраструктура досуга), исполнительная власть (представители администраций района и области), законодательная власть (депутаты земского и областного законодатель-

ных собраний), специалисты, работающие в сфере здравоохранения, образования, труда, экологии; ЖКХ, представители налоговых служб и финансовых институтов.

### **Наиболее эффективными являются комбинаторные методологические подходы, использующие преимущества разных технологий.**

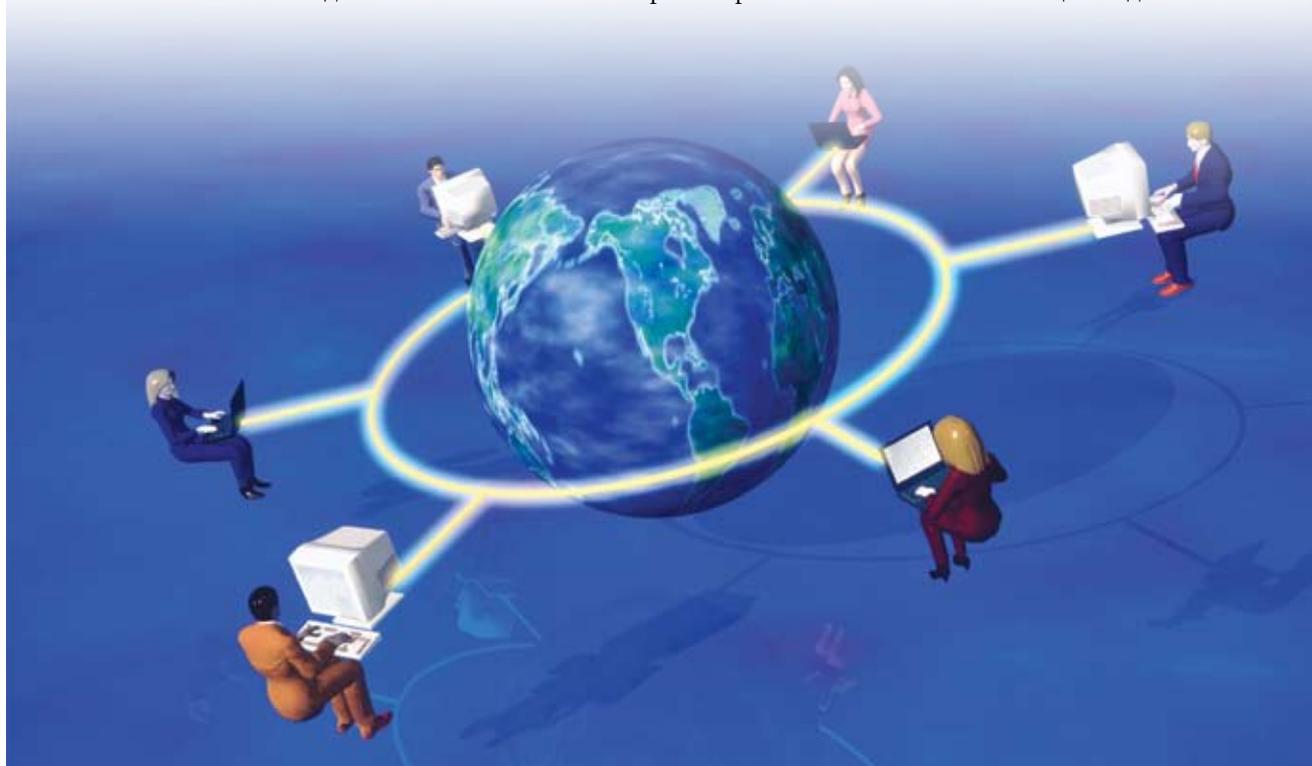
Стейк-холдеры формируют карту направлений, в которой содержится совокупность проектных идей, необходимых для построения любого возможного вектора развития. Выбор ключевых направлений осуществляется через ранжирование всех заявленных стейк-холдерами направлений. После ранжирования и отсеечения направлений с минимальным рейтингом проводится стратегическая сборка, в результате которой формируется интегральный вектор движения к желаемому будущему. При помощи карты решается и проблема внешней интеграции, поскольку в ней появляется возможность отразить региональ-

ные, национальные, глобальные направления развития.

По результатам второй фазы имеем диагностику проблем территории и оценку существующей

ситуации с точки зрения внутренних и внешних факторов; общее видение будущего у высшего руководства района, области, административно-управленческого персонала и различных групп населения; вектор желаемого развития территории, интегрированный в развитие всего региона; набор проектных идей по достижению будущего.

Третья фаза — фаза конструирования. Опыт показал, что эффективность применения метода резко возрастает при выполнении анализа проектных идей, оформленных в виде кратких описаний проектов. Их оценка делается гласно



всеми стейк-холдерами с помощью системы показателей социальной и экономической значимости, внешних и внутренних рисков и т.д.

Команды для реализации проектов являются коалиционными, т.е. в них добровольно входят люди из разных групп. Создание по-

и экспертами, окончательно решающими вопрос об их внедрении, а также о выделении под них соответствующих ресурсов. При этом важно, чтобы все организационные мероприятия по запуску проектов были закончены в течение одного месяца. В противном случае достигнутый синергетический эффект слабеет и реани-

тегию развития района со стратегией развития области и получить необходимые дотации, и, во-вторых, в районе начиналась предвыборная борьба за пост главы администрации.

## После отсечения направлений с минимальным рейтингом проводится стратегическая сборка, в результате которой формируется интегральный вектор движения к желаемому будущему.

добных коалиций позволяет оперативно проводить всесторонний анализ проектов и обеспечивает поддержку принимаемых решений со стороны активного населения, поскольку люди обычно противятся изменениям со стороны, но не собственным идеям.

В результате работ на данной фазе появляются стратегии, оформленные в виде пакета перспективных проектов развития (дорожной карты), коалиционные команды с лидерами, способными возглавить доработку и реализацию проектов, и, наконец, климат доверия и корпоративные ценности, которые являются краеугольным камнем будущего развития территории. Тем самым происходит консолидация стейк-холдеров и решается проблема внутренней дезинтеграции.

Четвертая фаза — фаза реализации. Программным комитетом публично подводятся итоги, и главой администрации издается приказ, в котором приводится весь пакет отобранных проектов. В течение срока, определенного приказом, команды должны доработать проекты с учетом требований внутренних, национальных и международных нормативных документов. Затем проекты презентуются перед руководством

мировать атмосферу креативности бывает очень трудно, а порой и невозможно.

### Реализация комбинаторного метода на примере Сокольского района Нижегородской области. Обсуждение результатов

Ниже рассматриваются некоторые результаты применения метода на примере Сокольского района Нижегородской области.

*Краткое описание территории.* Данное муниципальное образование является весьма сложным объектом для проектирования будущего. Оно относится к числу дотационных, малонаселенных (численность порядка 16 000 чел.) территориальных образований, расположено в северной зоне на границе с Ивановской областью и удалено от Нижнего Новгорода более чем на 200 км. В районе слабо развиты инфраструктура и хозяйственная деятельность. Основным используемым ресурсом является лес.

Проекты, входящие в стратегию, должны были быть созданы и реализованы в кратчайшие сроки, т.к., во-первых, существовала необходимость быстро согласовать стра-

*Глобальная цель и Карта направлений.* Глобальная цель развития Сокольского района первоначально была сформулирована программным комитетом как повышение благосостояния и культурного уровня населения района через гармоничное развитие всех сфер районного хозяйства. Ее предполагалось достичь с помощью двенадцати ключевых направлений (*рис. 3*), в явном виде выделенных стейк-холдерами по результатам ранжирования. Рейтинги каждого из ключевых направлений и необходимые весовые оценки для формулы сборки вектора развития представлены в *табл. 1*.

Интегральный вектор движения к поставленной цели, рассчитанный по формуле (1), выглядит следующим образом:

$$\begin{aligned} \bar{C} = & 0,264C_1 + 0,209C_2 + \\ & + 0,157C_3 + 0,146C_4 + \\ & + 0,140C_5 + 0,112C_6 + \\ & + 0,067C_7 + 0,039C_8 + \\ & + 0,039C_9 + 0,033C_{10} + \\ & + 0,022C_{11} + 0,011C_{12}. \end{aligned} \quad (2)$$

При сборке вектора использовались все двенадцать ключевых направлений, причем весовые оценки трех направлений (развитие социальной сферы, молодежная политика, промышленность с лесоперерабатывающим комплексом) составили в сумме почти 0,63. Среди них безусловным лидером является развитие социальной сферы, что в общем-то неудивительно для небогатого собственными ресурсами дотационного района.

Полученный вектор определяет интегральное направление движения к глобальной цели в виде желаемого всеми стейк-холдерами видения будущего. Тем не

Рисунок 3

Карта направлений развития Сокольского района

**II. РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ (7)**

1. Отсутствие инфраструктуры (4)
2. Привлечение инвесторов (3)

**III. АПК (25)**

1. Отсутствие поддержки подсобных личных хозяйств (4)
2. Проблема земельных отношений (2)
3. Развитие агропереработки (3)
4. Уменьшение обработки земельных площадей (3)
5. Отсутствие заказов (2)
6. Разрыв оплаты труда социальной сферы и АПК (4)
7. Снижение бюджетной поддержки (3)
8. Развитие сельхозтерриторий (3)
9. Зонирование территорий района (1)

**XII. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА (47)**

1. Приобретение нового медоборудования для ЦРБ (6)
2. Восстановление служб на местном уровне (1)
3. Бюджетная обеспеченность (2)
4. Поддержка областным бюджетом кризисных отраслей
5. Соблюдение законов о социальной защите населения ЖКХ, обеспечение лекарствами (4)
6. Восстановление коммунальных, водных сетей (3)
7. Низкий уровень заработной платы (5)
8. Благоустройство пос. Сокольское (9)
9. Оказание медицинской помощи на селе (9)
10. Создание новых рабочих мест (9)
11. Сохранение койко-мест в ЦРБ (3)
12. Демографическая ситуация в районе (2)
13. Увеличение заработной платы в с/х секторе (3)
14. Большинство жителей района — льготники

**IV ЭКОЛОГИЯ (12)**

1. Сокольский район — курортная зона (2)
2. Места массового отдыха (2)
3. Продвижение района (2)
4. Захламление района (6)

**I. МОЛОДЕЖЬ и МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА (43)**

1. Создание семьи (1)
2. Молодежь устраивается сама
3. Кредитование молодой семьи (1)
4. Кредитование молодых предпринимателей (1)
5. Пьянство молодежи (8)
6. Центр молодежи (6)
7. Правовые центры (1)
8. Закрепление молодежи в районе (16)
9. Отсутствие рабочих мест (5)



**VI. КАЧЕСТВО ЖИЗНИ (4)**

1. Отсутствие комбината бытовых услуг (ремонт бытовой техники) (1)
2. Отсутствие связи с другими районами автомобильным, водным путем (3)
3. Сохранение уровня социальных условий на селе, уровня социальной помощи

**VII. ВЛАСТЬ (6)**

1. Политическая стабильность (2)
2. Инновации (1)
3. Привлечение инвестиций (2)
4. Государственный рэкет (1)
5. № 131-ФЗ

**VIII. ЖИЛЬЕ (7)**

1. Строительство частного сектора (1)
  2. Отсутствие строительства жилья (5)
- IX. ПРОМЫШЛЕННОСТЬ, ЛЕСНОЙ КОМПЛЕКС (28)**
1. Рост теневой экономики, вырубка леса (3)
  2. Миграция населения (5)
  3. Самовольные свалки (1)
  4. ЛПК (1)
  5. Специализация, коренные отрасли
  6. Судостроение (2)
  7. Отсутствие целевых программ (2)
  8. Газификация (1)
  9. Нет технологий глубокой переработки древесины (9)
  10. Неэффективное использование сырьевых ресурсов (2)
  11. Ценовые ножицы (2)

**XI. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО (26)**

1. Рост малого бизнеса (2)
2. Возможность кредитования
3. Вложение собственных денег во внутренний оборот (18)
4. Вложение собственных денег в развитие бизнеса (6)

**X. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ (2)**

1. Отток квалифицированных кадров из пос. Сокольское (2)
2. Изменение структуры рынка труда, трудовых ресурсов

**V. ОБРАЗОВАНИЕ, КУЛЬТУРА (20)**

1. Разрушение памятников природы (1)
2. Отсутствие благоустроенных мест отдыха (1)
3. Отсутствие финансирования
4. Не востребоанность профессий (2)
5. Отсутствие творческого развития (1)
6. Участие в конкурсах (1)
7. Утрата народных промыслов (1)
8. Патриотизм (3)
9. Снижение культурного уровня (2)
10. Отсутствие духовных библиотек (8)

менее, и это особенно важно для дотационных территорий, необходима интеграция или согласование желаемого вектора развития района с вектором развития Нижегородской области, который достаточно жестко задается соответствующей стратегией и региональными программами.

*Интеграция района в региональное пространство* проводилась с учетом согласования ключевых направлений, выявленных в региональных проектах, а также результатов исследований социально-экономических процессов

в регионах Приволжского федерального округа [6]. Сравнительный анализ траекторий показал, что наблюдается существенное различие между ними по целому ряду позиций, в том числе:

1. В сборке не участвовали такие важные направления, как развитие инфраструктуры, повышение эффективности деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти.
2. Полученный вектор направлен резко в сторону развития социальной сферы. Менталитет большинства активного населения до сих пор ориентирован на потреб-

ление (максимальный рейтинг по табл. 1). На подобной карте Нижегородской области максимальный рейтинг имеет направление «Достижение высокого экономического потенциала и создание условий для его развития».

3. Изменение менталитета должно сопровождаться инициированием такого движения по вектору, которое во главу угла ставит увеличение жизнеспособности района, а также ориентировано на использование его ярко выраженных конкурентных преимуществ, таких как экология. Примером является строительство

Таблица 1

Инвестиционное положение России, млрд долл.

Ключевые направления развития	Рейтинг	Весовая оценка
1. Социальная сфера	47	0,264
2. Молодежная политика	36	0,209
3. Промышленность, ЛПК	28	0,157
4. Предпринимательство	26	0,146
5. АПК	25	0,140
6. Образование, культура	20	0,112
7. Экология	12	0,067
8. Развитие инфраструктуры	7	0,039
9. Жилье	7	0,039
10. Власть	6	0,033
11. Качество жизни	4	0,022
12. Человеческий потенциал	2	0,011
<b>Итого</b>	<b>178</b>	<b>1,000</b>

малых судов из экологически чистого леса. В формуле сборки это должно характеризоваться повышением коэффициентов при  $C_3, C_4, C_5, C_8$  и разворотом вектора в сторону развития экономического сектора.

4. Самый низкий рейтинг (последнее место в табл. 1) имеет направление  $C_{12}$  — «человеческий потенциал». В других муниципальных образованиях, где применялся данный метод, проблема квалифицированного человеческого потенциала стабильно занимает верхние позиции.

Процедуры интеграции позволили существенно изменить глобальную цель и ключевые направления, в рамках которых стейкхолдерами генерировались проектные идеи. В качестве реальной глобальной цели стало декларироваться создание условий запуска и поддержания саморазвивающихся бизнес-процессов, повышающих жизнеспособность и конкурентоспособность района, позволяющих сохранить и повысить уровень жизни его населения.

Всего было выдвинуто 88 и обсуждено 36 проектных идей. Из них 10 идей были признаны перспективными для реализации. Это ти-

пичная динамика процесса конструирования, присущая данному методу. Обычно на второй фазе генерируется от 30 до 100 проектных идей, из которых выбираются для проработки 8–16. После защиты и оценки их участниками в пакете проектов остается 5–10 перспективных проектов.

В данном случае в ходе обсуждения на дальнейшую проработку были приняты 6 проектов: «Создание в лесной зоне реабилитационного центра для несовершеннолетних детей из неблагополучных семей», «Развитие профессионального образования», «Строительство детского парка», «Развитие и поддержка самостоятельного и художественного творчества населения», «Строительство коммерческого жилья», «Глубокая переработка льна».

В результате развитие территории приобрело еще более ярко выраженную социальную окраску и стало характеризоваться вектором

$$\bar{C} = 0,66C_1 + 0,17C_4 + 0,17C_5. \quad (3)$$

Такая направленность вектора объяснялась деятельностью программного комитета, который при отборе проектов во главу угла поставил скорость их реализации и социальную значимость для населения. В конечном счете получилось весьма уязвимое буду-



щее, рассчитанное в первую очередь на дотации со стороны областного бюджета и спонсорскую помощь предпринимателей. Полученный вектор не позволял в достаточной мере обеспечить достижение глобальной цели, связанной с построением саморазвивающейся бизнес-модели территории. Поэтому было принято решение рассматривать движение по вектору (3) в качестве первого этапа реализации стратегии. Сразу после выборов комитет

## Ограниченные временные ресурсы могут сыграть решающую роль в конструировании будущего, существенно изменяя степень интеграции территории в окружающее пространство.

решил усилить экономическую составляющую, включив в дорожную карту еще пять проектов, интегрированных в экономическое пространство области.

Опыт конструирования показывает, что если внимание руководства к проектам не ослабевает, то последовательное движение по дорожной карте позволяет администрации территории добиться не только кратковременных, но и долговременных результатов.

В целом программный комитет признал результаты конструирования будущего успешными. Действительно, удалось составить пакет наиболее социально значимых проектов, под которые было организовано бизнес-сообщество из групп стейк-холдеров, рассматривающих эти проекты как реализацию идей совместно с администрацией. Кроме того, была обеспечена широкая публичная поддержка населением начинающий властных структур [7].

1. Апробация метода при создании программ и стратегий развития ряда районов, городов, регионов показала, что он позволяет

успешно решать проблемы внешней интеграции, внутренней дезинтеграции. Оказалось, что даже у таких проблемных территорий, как Сокольский район Нижегородской области, появляется реальная возможность перехода от бюрократической модели управления к нормативной и креативно-рефлексивной моделям, позволяющим консолидировать большинство активного населения и нацелить его на достижение общего видения будущего.

2. Получаемые результаты практически значимы для повышения жизнеспособности территориального образования, поскольку позволяют сформулировать ясную цель развития и дают реальную дорожную карту из проектов, обеспечивающих достижение поставленной цели. Так, ставка на построение саморазвивающейся бизнес-модели позволила Сокольскому району в 2009 г. удерживать удельный вес убыточных предприятий на уровне 14,3, поддерживать темп роста среднемесячной заработной платы одного работающего на уровне 115,3. Это существенно превышает среднестатистические показатели по региону. Особый интерес такой метод приобретает сейчас, поскольку главы муниципальных образований до заключения контракта с земскими собраниями должны представить достаточно обоснованную и поддерживаемую большинством населения программу развития.

3. Продемонстрировано, что ограниченные временные ресурсы могут сыграть решающую роль в конструировании будущего, существенно изменяя направление

интегрального вектора развития и степень интеграции территории в окружающее пространство.

4. Выявлено, что применяемый метод позволяет резко ускорить процесс конструирования будущего, поскольку по времени все фазы занимают порядка 4–10 недель. При этом качество проектных работ возрастает. В условиях все более жестких временных ограничений, налагаемых посткризисными явлениями, такое преимущество оказывается весьма существенным. На получение подобных результатов традиционными методами может потребоваться от нескольких месяцев до нескольких лет. ■

ПЭС 10108/20.04.2010

### Литература

1. Адизес И. Секрет успеха // Экономические стратегии. 2008. № 5–6. С. 132–133.
2. Агеев А.И., Зайцева Ю.С., Зендриков К.Ю. Сценарный подход в стратегическом управлении муниципальным образованием // Экономические стратегии. 2008. № 5–6. С. 134–140.
3. Царьков А.С. Управление проектами: от идеи к документу. М.: Изд-во ГУ — ВШЭ, Университетская книга, 2007. 320 с.
4. Weisbord M., Janoff S. Future Search — An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations & Communities. (2nd ed.), Berrett-Koehler, 2000.
5. Argyris C. Intervention Theory and Methods. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 1970.
6. Максимов А.Г., Царьков А.С. Развитие регионов ПФО: конкуренция, диффузия, альянсы. Труды IX международной научной конференции «Модернизация экономики и глобализация». Ч. III. М.: Изд. дом ГУ — ВШЭ, 2009. С. 141–146.
7. Социально-экономическое развитие муниципальных районов и городских округов Нижегородской области: оценка, анализ и тенденции. Информационно-аналитический бюллетень. Министерство экономики правительства Нижегородской области. 2010. № 17.