

ISSN 0021-3489

ИЗВЕСТИЯ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

**ТЕХНОЛОГИЯ
ЛЕГКОЙ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

научный журнал

Том 29

№ 3, 2015

УДК 338.26

С. А. Ершова¹, Т. Н. Орловская²¹Санкт-Петербургский государственный технологический университет растительных полимеров
198095, Санкт-Петербург, ул. Ивана Черных, 4²Санкт-Петербургский государственный экономический университет
191023, Санкт-Петербург, наб. канала Грибоедова, 30/32

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

© С. А. Ершова, Т. Н. Орловская, 2015

Статья посвящена исследованию основ методологии стратегического планирования, ее сущности, принципам и соотношению с категорией «территориальное планирование», являющейся одной из наиболее сложных и мало исследованных в научном плане тем. В статье рассмотрены этапы эволюции систем управления, достаточно подробно освещены вопросы специфики территориального планирования. Исследования в данной сфере затруднены в силу множества объективных и субъективных факторов, в первую очередь, различий в оценке значимости градостроительной составляющей в системе стратегического управления и недооценки роли территориального планирования в разработке стратегии социально-экономического развития мегаполисов.

В исследовании авторами применены методы логического анализа, синтеза и сравнения. Использование в работе системного подхода и методов научной абстракции позволили выявить основные проблемы стратегического управления, на основе которых были сформулированы первоочередные задачи корректировки нормативной правовой базы в сферах стратегического и территориального планирования мегаполисов — субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова ■ стратегическое планирование, территориальное планирование, этапы стратегического управления, принципы планирования.

Введение

В настоящее время происходят существенные изменения в теории и практике стратегического планирования. В 2014 году в Российской Федерации утратил силу действовавший с 1995 года Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Взамен был принят Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», устанавливающий правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Значимость данного документа для теории и практики управления трудно переоценить. По сути — это первый нормативный правовой акт федерального уровня, систематизирующий основные понятия и иерархию управления в системе государственного стратегического планирования. Ранее вопросы долгосрочного планирования рассматривались в различных документах: государственных программах, бюджетах, документах территориального планирования, но на государственном уровне не была описана система соподчиненности этих документов, фактически отсутствовала единая система планирования. Сегодня, в условиях нестабильности

мировой социально-экономической системы, непредсказуемости развития событий даже в ближайшем будущем, необходимо подвергнуть ревизии основы методологии стратегического и территориального планирования, в том числе вопросы разработки стратегии территориального развития мегаполиса.

Для уточнения современных положений теории стратегического управления в мегаполисах, необходимо еще раз обратиться к анализу сущности понятия «стратегия», истории изменения понимания различий долгосрочного и стратегического планирования, и еще раз с новых позиций рассмотреть этапы эволюции управленческих систем.

Основная часть

Прежде всего, необходимо оценить характер имеющих место перемен в системе управления. Уже в 1980-х годах И. Ансоффом были сделаны некоторые обобщения относительно меняющихся парадигм управления на основе контроля исполнения, экстраполяции, предвидения изменений, гибких экстренных решений [1]. Основным критерием выделения являлась предсказуемость будущего и оцениваемый в связи с этим уровень нестабильности. И. Ансофф считал, что переход к очередной стадии планирования, на которой усиливается невозможность предвидения будущего, начался в 70-е годы XX века. Этому предшествовал почти двадцатилетний период, в котором закладывались основы стратегического планирования и фактически произошел отход от модели долгосрочного планирования, поскольку невозможно было предсказывать будущее методами экстраполяции [1].

Большинство российских ученых, например [2, 3], разделяют позицию, высказанную И. Ансоффом в работе [1], и считают, что главное различие между долгосрочным и стратегическим планированием заключается в «трактовке будущего». Прогнозы будущего, построенные на экстраполяции ранее сложившихся тенденций, не учитывающие возможные «провалы» и опирающиеся на оптимистическое видение развития событий, — есть принципиальная позиция долгосрочного планирования. Стратегическое планирование, также опираясь на информацию о ранее сложившейся ситуации, в отличие от долгосрочного планирования, не исходит из посылок оптимистического развития событий в будущем. По мнению И. Ансоффа, типичной ошибкой руководства при формировании планов дальнейшего развития предприятия является уверенность в том, что в будущем результаты деятельности улучшатся. Основываясь на этом предположении, И. Ансофф формулирует гипотезу о том, что при стратегическом планировании, в отличие от долгосрочного, будущее нельзя изучать методом экстраполяции [1]. Мы считаем это утверждение не совсем справедливым. Почему? Потому, что при любом виде планирования аналитики оперируют определенной информацией, сформированной на основе анализа прошлых тенденций. При этом основными инструментами исследования являются методы исторических аналогий, методы статистической обработки информации и т. д. — то есть те методы, которые традиционно используют в планировании и прогнозировании, с учетом поправки на вероятность возникновения прогнозируемых событий. Для стратегического планирования в мегаполисе это означает, что первый шаг аналитиков есть не только анализ сложившейся ситуации, включающий изучение неблагоприятных факторов и тенденций, но и выявление перспектив его территориального развития, построение многофакторной прогнозной модели, учитывающей социально-экономические последствия принятия решения.

Применительно к стратегии территориального развития мегаполиса говорить о необходимости проведения «анализа позиций в конкурентной борьбе» (этот термин используется в [1] для обозначения второго шага стратегического планирования) можно в контексте «анализа возможностей достижения желаемых результатов», то есть изучения достигнутых результатов в крупных городах и тех мегаполисах, которые были выбраны в качестве объектов-идеалов и к которым, согласно заявленной концепции развития города, необходимо стремиться. Ведь конкурентной борьбы, в прямом смысле этого слова, между городами, регионами и мегаполисами в принципе быть не может. Имеет место лишь конкуренция, связанная с различного рода рейтинговыми оценками качества жизни и стремлением того или иного города (мегаполиса, региона) занять определенную позицию в имиджевой иерархии для реализации поставленных задач и достижения заявленных целей (например, по усилению имиджевых позиций, получению дополнительных финансовых и иных ресурсов и т. д.).

Третий шаг стратегического планирования, сформулированный в [1] как «метод выбора стратегии», по сути, есть анализ различных направлений развития

города (мегаполиса, региона) и выбор наиболее приоритетных направлений для установления потребных для развития этих направлений объемов ресурсов. Для мегаполиса это скорее не «метод» выбора, подразумевающий согласно определению, данному в толковом словаре В. Даля, «способ, порядок, основание, принятый путь для хода, достижения чего-либо, в виде общих правил» [4], а «обоснование выбора стратегии». В любом случае речь идет о расстановке приоритетов в развитии территории мегаполиса и о ресурсном обеспечении возможности достижения заявленных целей, учитывающих достигнутые результаты и имеющийся ресурсный потенциал в качестве ориентира для реализации будущих планов.

Следующим шагом планирования является «анализ путей диверсификации». По И. Ансоффу, это оценка сложившегося набора видов деятельности и определение новых видов, к которым следует перейти [1]. То есть в системе стратегического планирования вместо методов экстраполяции для корректировки краткосрочных и стратегических задач планирования применяется метод развернутого стратегического анализа, позволяющий увязать цели, перспективы и выбранную стратегию развития.

Собственно, новый этап или шаг планирования как раз и состоит в разработке задач двух типов: краткосрочных и стратегических. Каждая из этих типов задач требует особой системы контроля.

Все вышеуказанные особенности стратегического планирования были глубоко и всесторонне исследованы в работах [1–3], но вопрос заключается в том, насколько сегодня эти теоретические положения применимы к стратегическому планированию развития мегаполисов, крупных городов, регионов.

Прежде всего, необходимо определить сущность территориального планирования. В работе [5, С. 37] территориальное планирование определено как «приоритетная функция управления городом, состоящая в прогнозно-аналитической деятельности, результатом которой являются документы, характеризующие социально-экономическое развитие города на рассматриваемую перспективу». Авторы в данном случае ограничиваются взаимосвязью «приоритетная функция управления городом» — «документы социально-экономического развития города», что идет вразрез с целью планирования — не только формированием, но и выполнением планов и мероприятий по достижению поставленных задач в заявленный временной период.

Этот подход вступает в противоречие с выдвинутой в 80-х годах прошлого столетия «Концепцией развития крупных городов» [6, С. 77] — как концепцией «полного и всестороннего использования предпосылок высокоэффективного и гармоничного развития крупных городов», являющейся важнейшей составной частью теории и практики урбанизации. Это достигается посредством не только выработанной, то есть формализованной в документах, экономической и социальной политики, но и политики, последовательно проводимой в жизнь. В этой работе авторы не только используют термин «совершенствование планирования», но и считают, что предлагаемая ими концепция «содержит и ряд своеобразных

стратегических направлений, присущих только этому типу города» [6, С. 77].

То есть относительно сущности понятия «территориальное планирование» есть две различные позиции: это, с одной стороны, набор соответствующих документов, с другой — создание предпосылок для гармоничного развития города.

По мнению авторов статьи, обе позиции [6, 7] имеют право на существование, поскольку без утвержденного в установленном порядке документа (стратегии социально-экономического развития) невозможно разработать план мероприятий по дальнейшей реализации прогнозов, сформировать бюджет и, в конечном итоге, построить объекты, создающие благоприятные условия жизнедеятельности населения и комфортную среду для его проживания. И, одновременно с этим, невозможно создавать предпосылки устойчивого и гармоничного развития города без оценки достигнутого результата (пусть даже промежуточного), так как невозможно понять, насколько реализуемы поставленные в документах социально-экономического развития задачи, существует ли необходимость их корректировки и, если существует, то на сколько и в каком временном интервале необходимо их провести. С другой стороны, нельзя игнорировать организационную составляющую процесса стратегического планирования, поскольку введен довольно жесткий регламент внесения изменений в документы стратегического планирования, прогнозирования и программирования. В значительной мере последнее и определяет невозможность быстрого реагирования на неожиданно меняющуюся среду при управлении в мегаполисе. В оптимистическом варианте развития событий реакция системы управления на необходимость внесения корректировок в планы может возникнуть в течение 1 года — 1,5 лет. Это при условии налаженного мониторинга хода реализации мероприятий, изложенных в документах территориального планирования, и возможности оперативного внесения изменений в бюджет города, его адресную инвестиционную программу. В любом случае достаточно много времени занимает процесс согласования внесения изменений в документы, а отсюда и значительный временной интервал от момента фиксации необходимости проведения корректировок до внесения этих корректировок в соответствующие документы.

В связи с вышеизложенным, при разработке стратегии территориального развития мегаполиса имеют место элементы схем как долгосрочного, так и стратегического планирования. Поскольку в настоящее время при управлении в мегаполисе построение прогнозов ведется в преобладающем большинстве случаев с использованием методов экстраполяции на основе мониторинга текущей ситуации, можно утверждать, что по системе И. Ансоффа в сфере территориального планирования система управления вступила еще только в третью стадию развития. То есть имеют место зачатки управленческих воздействий на основе предвидения событий, когда неожиданно, но еще не очень резко и не очень быстро возникают ранее непредвиденные изменения, которые пока еще можно предвидеть и предусмотреть в планах развития территории.

Не менее важным методологическим вопросом является проблема обоснования принципов управления. В теории управления принципы являются основой системы управления. Они отражают присущие ей объективные особенности и предъявляемые к ней требования. В сфере стратегического планирования установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования является полномочиями исключительно органов государственной власти Российской Федерации [8]. При выборе стратегии планирования необходимо руководствоваться следующими основными принципами — «целеполагания», «прогнозирования», «планирования», «программирования», «мониторинга» и «контроля реализации».

Результаты

Одним из важных результатов проведенного исследования системы формирования принципов стратегического планирования является выдвинутая авторами статьи гипотеза о том, что наиболее уместным при разработке стратегии развития мегаполиса является подход необходимости и достаточности. По нашему мнению, вышеизложенные принципы, положенные в основу стратегии, в целом создают предпосылки для обеспечения вертикальной и горизонтальной иерархической упорядоченности и целевой направленности системы управления и устойчивого развития урбанизированных территорий.

В соответствии с [8] стратегия социально-экономического развития (включая документы, содержащие план мероприятий по ее реализации) и схема территориального планирования конкретизируют задачи стратегического планирования. Однако существенным моментом, влияющим на эффективность процесса стратегического планирования субъекта Российской Федерации — города Санкт-Петербурга, является отсутствие разработанной для него схемы территориального планирования.

Согласно [9] территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов, в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, субъектов Российской Федерации. К документам территориального планирования субъектов Российской Федерации относятся схемы территориального планирования и генеральный план поселения. Для Санкт-Петербурга именно этот момент и является исключительно важным в понимании сложности реализации принципа территориального планирования. Связано это с тем, что в [8] в перечень документов стратегического планирования включена только схема территориального планирования, которая должна конкретизировать положения стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Но схему территориального планирования для Санкт-Петербурга не разрабатывали, по сути ее заменяет другой документ территориального планирования — генеральный план города. В свою очередь, генеральный план города не включен в [8] и по формальным признакам он не является документом

стратегического планирования. Именно эта правовая коллизия и может создать трудности при разработке стратегии территориального планирования Санкт-Петербурга, поскольку самый главный и самый значимый документ для развития города — генеральный план, с официальной точки зрения, не является стратегическим документом. Материалы по обоснованию генерального плана содержат сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения на территориях города объектов федерального значения, объектов регионального значения, их основные характеристики, местоположение, характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов, реквизиты документов территориального планирования, а также обоснование выбранного варианта размещения данных объектов на основе анализа использования этих территорий, возможных направлений их развития и прогнозируемых ограничений их использования [9].

Существенным моментом, подтверждающим необходимость отнесения генерального плана Санкт-Петербурга к документам стратегического планирования, является установленный ГрК РФ срок, на который разрабатываются документы территориального планирования. Согласно ст. 9 ГрК РФ и схемы территориального планирования, и генеральные планы поселений разрабатываются на срок не менее чем 20 лет.

Остановимся более подробно на анализе сроков разработки документов стратегического планирования, включенных в Закон № 172-ФЗ:

— стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга — субъекта Российской Федерации, должна разрабатываться на период, не превышающий период, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Санкт-Петербурга на долгосрочный период [ФЗ 172, ст. 32];

— прогноз социально-экономического развития Санкт-Петербурга на долгосрочный период разрабатывается каждые 6 лет на 12 и более лет [ФЗ 172, ст. 33];

— прогноз на среднесрочный период разрабатывается ежегодно [ФЗ 172, ст. 35];

— план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга увязан по срокам с периодичностью, установленной для бюджетного планирования, и разрабатывается в несколько этапов: для первого этапа — на три года, для последующих этапов и периодов реализации — на три-шесть лет [ФЗ 172, ст. 36];

— государственные программы субъекта Российской Федерации разрабатываются на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации [ФЗ 172, ст. 36].

Проведенный авторами анализ государственных программ Санкт-Петербурга показал, что:

— 12 программ имеют отраслевую направленность: образование; здравоохранение; физическая культура и спорт; сфера культуры и туризма; транспортная система; развитие промышленности, инновационной деятельности и агропромышленного комплекса; социальная поддержка граждан; комплексное развитие систем коммунальной

инфраструктуры, энергетики и энергосбережения; обеспечение доступным жильем и жилищно-коммунальными услугами жителей Санкт-Петербурга; обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге; развитие предпринимательства и потребительского рынка; благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге;

— 4 программы разработаны по социально значимым в Санкт-Петербурге направлениям: повышение эффективности государственного управления; экономическое развитие и экономика знаний; содействие занятости населения; создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге;

— 1 программа связана с социально-экономическим развитием территорий Санкт-Петербурга.

Все программы разработаны на 6 лет (с 2015 по 2020 годы).

Таким образом, в нормативно-правовой базе в системе стратегического планирования утверждаются шестилетние циклы, а в системе территориального планирования — двадцатилетние циклы планирования. Подобное несовпадение временных сроков планирования может существенно нарушить систему мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Вывод

Все вышеизложенное подтверждает, что формально для поселений с особым статусом, являющихся субъектами Российской Федерации, к каковым относится Санкт-Петербург, генеральный план города превращается из некогда очень значимого для стратегического развития города документа, как это подтверждено в исследовании [10], в некий фиксационный документ. Отсюда вытекает необходимость внесения поправок в нормативный правовой акт [8], включение генеральных планов городов Москвы и Санкт-Петербурга в перечень документов стратегического планирования, упомянутых в нем.

Существенным моментом, подтверждающим необходимость отнесения генерального плана Санкт-Петербурга к документам стратегического планирования, является установленный [9] срок, на который разрабатываются документы территориального планирования (не менее чем 20 лет), тогда как в [8] в системе стратегического планирования утверждаются шести- и двенадцатилетние циклы. Подобное несовпадение временных сроков планирования может существенно нарушить систему мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

В целом, подводя итог проведенному исследованию, можно сделать вывод о необходимости учета специфики городов федерального значения — субъектов Российской Федерации при разработке документов стратегического планирования в нормативных документах стратегического и территориального планирования. Также целесообразно включение в перечень документов стратегического планирования генеральных планов городов федерального значения — субъектов Российской Федерации и устранение расхождений в циклах планирования в документах стратегического и территориального планирования.

Литература

1. Ансофф И. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. / Науч. ред. и авт. предисл. Евенко Л. И. М.: Экономика, 1989. 519 с.
2. Виханский О. С. Стратегическое управление. М.: Экономика, 2008. 296 с.
3. Фатхутдинов Р. А. Стратегический менеджмент. М.: Дело, 2008. 448 с.
4. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка (онлайн-версия) URL: <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Dal-term-15518.htm> (дата обращения 20.03.2015).
5. Рохчин В. Е., Жилкин С. Ф., Знаменская К. Н. Стратегическое планирование развития городов России: системный подход // Российская академия наук, Ин-т проблем региональной экономики. СПб.: ИРЭ РАН, «Скифия-принт», 2004. 276 с.
6. Урбанизация и развитие городов в СССР / Отв. ред. И. И. Сигов, Академия наук СССР, Ин-т социально-экономических проблем // Л.: Изд-во «Наука», Ленинградское отд., 1985. 256 с.
7. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Собрание законодательства Российской Федерации № 30, 24.07.95, ст. 2871.
8. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Собрание законодательства Российской Федерации, № 26 (ч. I), 30.06.2014, ст. 3378.
9. Кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» (с изм. на 31.12.2014), Собрание законодательства Российской Федерации № 1 (ч. I), 03.01.2005, ст. 16.
10. Ершова С. А. Генеральные планы Санкт-Петербурга. 1703–2013 гг. // СПб.: Питер. ру, 2014. 500 с.

S. A. Ershova¹, T. N. Orlovskaya²

¹Saint-Petersburg's State Technological University of Plant Polimers

²Saint-Petersburg State of Economic University

THEORETICAL ISSUES OF STRATEGIC AND TERRITORIAL PLANNING

The article involves the research of the basics of strategic planning methodology, its essence, the principles and the correlation with the «territorial planning» category, which is one of the most complex and not enough scientifically studied topic. The article describes the stages of management systems evolution and territorial planning specificity. Investigations in this area are difficult because of many objective and subjective factors, first of all, due to differences in evaluation of importance of town-planning element in the system of strategic management and underestimation of territorial planning role in the preparation of socio-economic development strategy of megalopolises.

The authors used the methods of logical analysis, synthesis and comparison. Using of the systems approach and the methods of scientific abstraction has revealed the major problems of strategic management; on this basis the priority tasks of correction of regulatory framework in the areas of strategic and territorial planning of megacities (the subjects of the Russian Federation) were formulated.

Keywords ■ strategic planning, territorial planning, stages of strategic management, planning principles.

References

1. Ansoff I. *Strategicheskoe upravlenie*. [Strategic Management] An abridged translation from English. Scientific editing and author of the foreword L. I. Evenko. Moscow. Jekonomika, 1989. 519 p. (in russ)
2. Vihanskij O. S. *Strategicheskoe upravlenie* [Strategic management] Moscow. Jekonomist, 2008. 296 p. (in russ)
3. Fathutdinov R. A. *Strategicheskij menedzhment*. [Strategic management] Moscow. Delo, 2008. 448 p. (in russ)
4. Dal V. *Tolkovyj slovar' zhivogo velikorusskogo jazyka* [Dictionary of the Russian language] URL: <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Dal-term-15518.htm> (date of treatment 20.03.2015). (in russ)
5. Rohchin V. E., Zhilkin S. F., Znamenskaja K. N. *Strategicheskoe planirovanie razvitiya gorodov Rossii: sistemnyj podhod* [Strategic planning of development of cities of Russia: a systematic approach] Russian Academy of Sciences, Institute of Regional Economy. SPb. IRE RAS. SKIF — print. 2004. 276 p. (in russ)
6. *Urbanizacija i razvitie gorodov v SSSR*. [Urbanization and urban development in the USSR] Ed. I. I. Sigov. USSR Academy of Sciences, Institute of Socio-Economic Studies — L.: Publishing House «Nauka», Leningrad Dep., 1985. — 256 p.
7. *Federal'nyj zakon ot 20.07.1995 № 115-FZ «O gosudarstvennom prognozirovanii i programmah social'no-jekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii»* [The Federal Law of 20.07.1995 No 115-FZ «On state forecasting and programs of socio-economic development of the Russian Federation»] Meeting of the legislation of the Russian Federation № 30, 07/24/95, st.2871. (in russ)
8. *Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ «O strategicheskome planirovanii v Rossijskoj Federacii»* [The Federal Law of 28.06.2014 № 172-FZ «On the strategic planning in the Russian Federation»] Meeting of the legislation of the Russian Federation, number 26 (ch.I), 06.30.2014, st.3378. (in russ)
9. *Kodeks RF ot 29.12.2004 № 190-FZ «Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii»* [Code of the Russian Federation of 29.12.2004 № 190-FZ «Town Planning Code of the Russian Federation»] (rev. On 31.12.2014) Meeting of the legislation of the Russian Federation № 1 (ch.I) 03.01.2005, Article 16. (in russ)
10. Ershova S. A. *General'nye plany Sankt-Peterburga. 1703–2013 gg.* [Master plans of St. Petersburg. 1703–2013 years] SPb.: Piter.ru, 2014. 500 p. (in russ)