

Региональное стратегирование как метод повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации

В. Г. Марача

Данная работа посвящена региональному стратегическому планированию (стратегированию), которое рассматривается в качестве нового метода повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации. Ключевым фактором, определяющим необходимость повышения эффективности государственного управления в данной сфере, полагается исчерпанность прежней государственной политики регионального развития страны, основанной на идеях сокращения различий и выравнивания уровней социально-экономического развития регионов.

В статье рассмотрены действия по совершенствованию методов и внедрению инструментов государственного управления региональным развитием, предпринимаемые на разных уровнях власти и управления. Описан подход к разработке стратегий развития территорий (регионов и муниципальных образований), разработанный специалистами ЗАО «Консалтинговая группа „РОЭЛ Консалтинг“» с учетом лучшей практики других консалтинговых компаний и экспертных организаций, работающих на данном рынке услуг. Также рассмотрены идея включения в процесс стратегирования всех значимых субъектов, имеющих и готовых обсуждать собственную позицию по поводу стратегического развития территории, и методологические основания, на которых может базироваться взаимодействие консультантов с подобными «стратегическими субъектами».

Автор выражает признательность своим коллегам по компании «РОЭЛ Консалтинг» и приглашенным экспертам, руководителям и специалистам Министерства регионального развития РФ, администраций Липецкой области, Краснодарского и Алтайского краев, города Бийска Алтайского края, вместе с которыми ему посчастливилось участвовать в становлении практики регионального стратегирования в нашей стране, а также

Б. В. Сазонову, В. М. Розину и Н. Я. Калужновой, стимулировавшим научное и методологическое осмысление данной практики, отраженное в моих предшествующих публикациях по этой тематике¹. Особую благодарность хотелось бы выразить Т. С. Красниковой, прочитавшей рукопись статьи и высказавшей ряд ценных замечаний.

1. Факторы, определяющие необходимость повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации

1.1. В России как федеративном государстве задачи государственного управления региональным развитием решаются на федеральном и региональном уровнях.

Субъекты Федерации в рамках собственных полномочий и ресурсных возможностей решают задачи развития своих территорий прежде всего путем разработки и реализации *стратегий и программ социально-экономического развития*. При этом возможности большинства субъектов РФ финансировать мероприятия по решению задач *развития* — в точном смысле последнего слова! — из собственных бюджетов крайне ограничены.

Мероприятия федерального уровня по решению задач регионального развития могут осуществляться как в рамках реализации федеральных документов долгосрочного или среднесрочного планирования, так и путем финансовой или иной поддержки действий, запланированных на региональном уровне. Поскольку до 2005 г. никаких федеральных документов долго- или среднесрочного планирования, специально посвященных региональному развитию, разработано не было², оставался только путь

¹ См.: Розин В. М., Марача В. Г. Диалог о социальном проектировании, консалтинге и корпоративности // Научно-образовательный журнал «Право. Мировоззрение. Философия». Вып. Предпринимательство. Этика. Техника. 2006. № 1 (11). С. 55–63; Марача В. Г. Региональное стратегирование и форсайт как методы повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации // Процедура разработки форсайта: Материалы Первой международной интернет-конференции «Процедура разработки Форсайта» / Под ред. Н. Я. Калужновой. Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2007. С. 40–58; Марача В. Г., Розин В. М. От социального проектирования к консалтингу и снова к социальным проектам? // Социальное проектирование в эпоху культурных трансформаций. М.: ИФРАН, 2008.

² В 2005 г. появился первый долгосрочный документ федерального уровня, касающийся региональной политики, — Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, разработанная Минрегионом, и первый среднесрочный документ — Региональный раздел Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), разработанной МЭРТ.

федеральной поддержки мероприятий, осуществляемых региональными властями: через перераспределение средств в рамках межбюджетных отношений, а также целевое финансирование решения задач развития регионов в рамках *федеральных целевых программ (ФЦП)* и *федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП)*.

1.2. Как работала (и в значительной степени работает до сих пор) система целевого финансирования решения задач развития регионов? Единственным федеральным органом исполнительной власти, выстроившим реальную систему федеральной поддержки реализации комплексных программ регионального развития, стало *Министерство экономического развития и торговли РФ (МЭРТ)*. Некоторые стратегически значимые (Калининградская область, Сахалин и Курильские острова) и «привилегированные» регионы (Татарстан, Башкортостан) поддерживались через систему ФЦП. Свои ФЦП имеют и некоторые макрорегионы (Юг России, Дальний Восток и Забайкалье).

Специальная ФЦП *«Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)»* была направлена на повышение темпов развития регионов с развитием ниже среднероссийского уровня. Такие регионы разрабатывали свои собственные программы *социально-экономического развития* на основе *типового макета*, разработанного МЭРТ³. Соответствие региональных программ типовому макету проверялось при прохождении *процедуры регистрации этих программ в МЭРТ*, что давало регионам право претендовать на финансовую поддержку из средств федерального бюджета, выделяемых в рамках ФЦП *«Сокращение различий...»*. Тем самым выстраивалась *институциональная связка «программы социально-экономического развития регионов — ФЦП»*.

Однако такая цель, как «сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов», была ориентирована больше на поддержку бедных и отстающих, чем на стимулирование развития. *Возникло противоречие с самой идеей программно-целевого метода управления*, которая четко зафиксирована и в Типовом макете, и в утвержденных Правительством РФ требованиях в разработке ФЦП⁴: *программа должна решать одну или несколько значимых народнохозяйственных проблем, сдерживающих*

³ См.: Типовой макет программы экономического и социального развития субъекта Российской Федерации — Приложение 2 к приказу Минэкономразвития РФ от 17 июня 2002 г. № 170. Данный приказ остается действующим, и *Типовой макет является обязательным для всех регионов*, а не только тех, которые претендуют на финансовую поддержку рамках ФЦП *«Сокращение различий...»*.

⁴ См.: Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация — Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

развитие региона или отрасли; эти проблемы нужно выявить и специально обосновать, что для их решения требуется программный метод.

Это, в частности, означает, что проблемы, для преодоления которых разрабатываются программы, не могут быть решены в рамках текущего бюджетного финансирования или перераспределения средств между бюджетами разных уровней. Однако на практике диагностика проблем и обоснование необходимости их решения программным методом зачастую сводится к простой формальности, и *все «развитие» ограничивается латанием дыр в региональных бюджетах с помощью федеральных средств.* Понятно, что такая практика выгодна регионам с большим бюджетным дефицитом и является совершенно дестимулирующей для «продвинутых» регионов-доноров, которые вынуждены все больше отдавать федеральному центру, перераспределяющему их доходы отстающим во имя «сокращения различий».

1.3. Кризис политики «выравнивания уровня развития» регионов и «сокращения различий» между ними стал проявлением более масштабной проблемы, заключавшейся в том, что *в конце 1990-х – начале 2000-х гг. государственная политика регионального развития, основанная на целях и принципах предыдущего этапа развития страны, себя фактически исчерпала*⁵. Стратегический вызов прежней государственной политике определялся прежде всего тем, что унаследованная Россией от Советского Союза региональная организация вступила в период масштабной перестройки, получившей в современной литературе название «*новой регионализации России*». Суть данного процесса заключается в появлении новых регионов как культурных и социально-экономических образований, выстраиваемых на основе общей социальной и хозяйственной жизни поверх старых административных границ под влиянием глобализации, становления постиндустриальной экономики, роста значения крупнейших городов и т. д.⁶

В этих условиях *сохранение прежней политики «выравнивания» стало приводить к обратному результату: росту территориальных диспропорций.* В то время как одни города и территории быстро переходят к постиндустриальному развитию, другие оказываются в ситуации деиндустриализации и частичного возврата к архаичным формам хозяйства. Данный процесс привел к возникновению целого комплекса *новых социально-экономических проблем*, непосредственно отразившихся на устойчивости социально-экономической ситуации в отдельных российских территориях и в целом всей региональной организации страны: это низкие уровни

⁵ Данный вывод положен в основу Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, подготовленной в 2005 г. в соответствии с приоритетами деятельности Правительства Российской Федерации, определенными в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2008 года».

⁶ См.: На пороге новой регионализации России. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа (2000). Нижний Новгород, 2001.

и качество жизни населения, недостаточные темпы роста и уровень конкурентоспособности экономики и т. д.

При этом рост уровня и качества жизни населения становится не только результатом, но и важным условием роста экономики и сохранения ее конкурентоспособности. При переходе к постиндустриальной стадии развития конкурентоспособность экономики и качество жизни оказываются связаны через понятие «человеческий капитал». Регионы с более низкими уровнем и качеством жизни теряют население, причем в первую очередь — наиболее квалифицированные кадры, что закрепляет их отставание по таким показателям, как производительность труда, инвестиционный потенциал и т. д.

1.4. В контексте будущего развития России наличие стратегического вызова «новой регионализации» и порожденного им комплекса проблем определяют необходимость повышения эффективности государственного управления региональным развитием и требуют выработки *нового подхода, имеющего комплексный характер, опирающегося на стратегическое мышление и обновленную методологию программно-целевого управления*. В частности, кризис политики «выравнивания уровня развития» регионов и «сокращения различий» между ними заставляет говорить о *необходимости совершенствования программно-целевого метода управления и разработки «нового поколения целевых программ»*, а также *перехода к стратегическому планированию (стратегированию), учитывающему макрорегиональные контексты и федеральные приоритеты*.

В связи с этим в последние годы приобрели актуальность следующие задачи по совершенствованию методов и внедрению инструментов государственного управления региональным развитием:

- разработка комплекса понятий и аналитического инструментария, отражающих необходимость «новой регионализации страны», обеспечивающей ее международную конкурентоспособность, — в частности, разработка типологии регионов, понятия «опорного региона» и соответствующих критериев, а также механизмов межрегионального взаимодействия, обеспечивающих влияние регионов-лидеров на развитие других территорий;
- разработка и принятие стандарта Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ;
- совершенствование механизмов согласования и синхронизации стратегий регионального развития субъектов Российской Федерации, стратегий развития муниципальных образований и федеральных отраслевых стратегий, обеспечивающих повышение темпов роста и эффективное использование бюджетных средств;
- совершенствование методов программно-целевого управления региональным развитием (формирование нового поколения федеральных

целевых программ регионального развития, на региональном уровне — разработка комплексных программ развития и т. д.);

- внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), на разных уровнях государственного и муниципального управления, совершенствование межбюджетных отношений;
- совершенствование механизмов взаимодействия органов государственной власти разных уровней, органов местного самоуправления и предприятий. Формирование эффективных форм государственной поддержки развития предприятий, создания производственных кластеров, частно-государственного партнерства.

2. Действия по совершенствованию методов и внедрению инструментов государственного управления региональным развитием, предпринимаемые на разных уровнях власти и управления

2.1. Первым шагом на пути совершенствования государственного управления региональным развитием стало *осознание значимости решения этой задачи на федеральном уровне власти и в экспертном сообществе*. Принципиальная возможность придать государственному управлению региональным развитием надлежащий масштаб и глубину открылась в 2000 г. с формированием федеральных округов. В Приволжском федеральном округе был создан Центр стратегических исследований ПФО, в Северо-Западном — Центр стратегических разработок «Северо-Запад». Работа этих *методологических «фабрик мысли» (think tanks)* была направлена на *возрождение стратегирования в его пространственном выражении*.

Однако в течение нескольких лет эта возможность возрождения регионального стратегирования и пространственного планирования так и осталась гипотетической, так как использование основного из имеющихся на тот момент финансовых инструментов — федеральных целевых программ (ФЦП), принимавшихся Правительством РФ в первые годы нового столетия, — никак не было увязано с реализацией стратегических целей регионов. ФЦП несли в себе обратную направленность и были отстроены исключительно по соображениям удобства организации бюджетного процесса от федерального центра к субъектам Федерации⁷.

⁷ См.: Россия. Пространственное развитие. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа (2004). Нижний Новгород, 2005.

2.2. Новый шанс для совершенствования государственного управления региональным развитием дало *формирование в 2004 г. федерального министерства со специализированными функциями координации в сфере регионального стратегирования и пространственного планирования* — Минрегиона РФ. Для повышения эффективности государственного управления региональным развитием Минрегионом было предложено *сделать базовым документом не программу, а стратегию социально-экономического развития региона*. Причем стратегии рекомендовалось разрабатывать в первую очередь не отстающим, а наиболее продвинутым регионам — и именно те регионы, которые вносят наибольший вклад в реализацию целей федерального правительства, в наибольшей степени поддерживать средствами федерального бюджета. В этом заключалась суть предложенного Минрегионом *«принципа поляризованного развития» регионов России*⁸ — в противовес принятой ранее линии на «выравнивание уровня развития» регионов и «сокращения различий» между ними.

Заодно был наведен минимальный порядок и в системе управленческих документов. Раньше программа социально-экономического развития региона или крупного города могла быть рассчитана и на три года, и на восемь, и даже на пятнадцать лет. В то же время документ, сходный по срокам, структуре и содержанию, мог называться «стратегией» или «стратегическим планом». Теперь же долгосрочный документ стратегического характера, разрабатываемый на 15–25 лет, стал называться *Стратегией*, а среднесрочный документ тактического характера, разрабатываемый на 3–5 лет, — *Программой*. В рамках Программы стратегические цели и направления, определенные в Стратегии, детализировались на среднесрочный период, детализировался план мероприятий, источники ресурсов и т. д.

2.3. Первыми действиями Минрегиона в направлении внедрения стратегирования как инструмента государственного управления региональным развитием стали разработка *Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов РФ* (рассмотрена на заседании Правительства РФ 30 июня 2005 г.), создание соответствующей *Межведомственной комиссии*, рабочие группы которой уполномочены рассматривать стратегии развития субъектов РФ и «территориальные проекции» федеральных отраслевых стратегий, а также принятие мер по согласованию стратегий развития субъектов РФ между собой и с федеральными отраслевыми стратегиями.

Минрегион приложил большие усилия в плане стимулирования разработки *стратегий развития регионов*. Также были предприняты серьезные попытки выработать консолидированное понимание *Стратегии*

⁸ См. Концепцию Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, разработанную Министерством регионального развития Российской Федерации и одобренную на заседании Правительства Российской Федерации 30 июня 2005 г.

регионального развития России в целом и места в ее формировании и реализации разрабатываемых стратегий развития отдельных регионов. 2 февраля 2007 г. Минрегион совместно с Советом Федерации, ЗАО «КГ „РОЭЛ Консалтинг“» и Центром стратегических разработок «Северо-Запад» организовали и провели *Всероссийскую конференцию «Стратегия регионального развития России»*⁹.

2.4. Приданию региональным стратегиям официального статуса документов, принимаемых во внимание на федеральном уровне, поспособствовал и МЭРТ, включивший стратегию развития региона в список обязательных документов, подаваемых регионом при участии в конкурсе на создание особой экономической зоны. Более того, в специальной пояснительной записке необходимо обосновать вклад создаваемой зоны в реализацию стратегических целей.

Примерно в это же время (2005 г.) МЭРТ подготовил *Региональный раздел Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)*. Ряд значимых действий, направленных на совершенствование механизмов государственного управления региональным развитием, осуществлено также *Аппаратом Правительства РФ* (в рамках реализации системы мер по повышению результативности бюджетных расходов эту работу курировал *вице-премьер А. Д. Жуков*):

- сформирован *региональный раздел Сводного ДРОНДа* (Доклада о результатах и основных направлениях деятельности) Правительства Российской Федерации на 2006–2008 гг.;
- построено *дерево приоритетных целей федерального правительства* и проведен (при поддержке Программы развития ООН) экспертный анализ соответствия этим целям региональных целей и действий.

2.5. За счет перечисленных выше действий, осуществленных на федеральном уровне, были созданы предпосылки для начала процесса разработки стратегий развития субъектов РФ и крупных муниципальных образований. Дополнительным фактором, способствующим запуску данного процесса, стало *формирование рынка консалтинговых услуг в области стратегического управления развитием регионов и муниципальных образований*.

Важную роль сыграло то, что на федеральном уровне было обеспечено *государственное стимулирование формирования данного рынка*

⁹ Дело не ограничивалось одной лишь конференцией: в рамках подготовки к этому мероприятию состоялся ряд круглых столов с участием представителей федеральных и региональных органов власти, общественных организаций и ведущих экспертов. «РОЭЛ Консалтинг» совместно с Министерством регионального развития РФ подготовили и 22 декабря 2006 г. провели *круглый стол по теме «Эффективная промышленная политика — основной элемент регионального развития»*. См.: Эффективная промышленная политика — основной элемент регионального развития. Материалы круглого стола 22 декабря 2006 года. М., 2007.

(принят ряд нормативных актов, стимулирующих регионы разрабатывать документы стратегического характера; Правительство РФ и Министерство регионального развития РФ постоянно уделяют внимание этим вопросам; разработан *стандарт стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации* и т. д.).

Сформировался пул консалтинговых компаний, которые уже приобрели опыт разработки стратегий и программных документов развития регионов и муниципальных образований, продолжают совершенствовать подходы к разработке этих документов, участвуют в их реализации. Это обеспечило *поддержание достаточно высоких требований к качеству работ и профессиональный характер их выполнения с постоянным расширением набора услуг*. Помимо разработки стратегических и программных документов в настоящее время консалтинговые компании предлагают администрациям регионов и муниципальных образований целый спектр *инструментов управления развитием территорий, обеспечивающих реализацию разработанных стратегий и программ*¹⁰.

Ниже в данной статье рассмотрен подход к разработке стратегий развития территорий (регионов и муниципальных образований), предложенный специалистами ЗАО «Консалтинговая группа „РОЭЛ Консалтинг“» с учетом лучшей практики других консалтинговых компаний и экспертных организаций, работающих на данном рынке услуг¹¹.

¹⁰ См., например: *Балашов В. Г., Ириков В. А., Ларин В. Я.* Механизмы, обеспечивающие удвоение темпов экономического роста регионов. М.: Библиотека Ин-та технологий управления и развития; ООО «Витос», 2004; Сборник материалов Круглого стола «Инновационное развитие регионов», проведенного Советом Федерации Федерального Собрания РФ и КГ «РОЭЛ Консалтинг» — 21 апреля 2005 г. / Под ред. П. С. Федирко, В. Н. Тренева, В. А. Ирикова, С. В. Седова. М., 2005; Эффективная промышленная политика — основной элемент регионального развития. Материалы круглого стола 22 декабря 2006 года. М., 2007; Реформирование управления общественными финансами в Ленинградской области / Под общ. ред. А. А. Васецкого, А. С. Горшкова, З. А. Кучарова, А. Е. Николаева. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2006; *Розин В. М., Марача В. Г.* Диалог о социальном проектировании...; *Калюжнова Н. Я.* Сущность и методология форсайта: проблема адаптации к уровню региона // Форсайт как инновационный инструмент формирования перспективной конкурентоспособности страны и региона в условиях глобализации: Материалы Первой всероссийской интернет-конференции, октябрь, 2006 / Под ред. Н. Я. Калюжновой. Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2007. С. 7–22; *Калюжнова Н. Я.* Форсайт как инструмент региональной конкурентоспособности в новой экономике // Там же. С. 87–94; *Марача В. Г.* Региональное стратегирование и форсайт... // Процедура разработки форсайта: Материалы Первой международной интернет-конференции «Процедура разработки форсайта» / Под ред. Н. Я. Калюжновой. Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2007. С. 40–58; *Калюжнова Н. Я., Третьяк В. П.* Форсайт региона: опыт Иркутской области // Там же. С. 11–27.

¹¹ О лучшей практике, помимо публикаций, упомянутых в предыдущей сноске, см. также работы В. А. Агафонова (ЦЭМИ РАН), Я. Н. Дранева (Фонд комплексных прикладных исследований), С. Э. Зуева (Центр региональных исследований АНХ при Правительстве РФ), А. Б. Идрисова («Стратегика»), В. Н. Княгинина (ЦСР «Северо-Запад»), С. В. Майорова («ЦСР Регион»), Д. А. Митяева (Институт социально-экономического развития ЦФО (ИНСЭР)) и др.

3. Подход к разработке стратегии развития региона (муниципального образования)

3.1. При разработке стратегии социально-экономического развития (далее — Стратегия) администрация региона (муниципального образования) исходит из *принципа соответствия стратегической цели и направлений развития региона (муниципального образования) целям и приоритетам федерального правительства*, определенным в следующих документах:

- послания Президента Российской Федерации;
- Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы);
- Положение о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006–2008 годы;
- Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации;
- отраслевые стратегии федеральных министерств и ведомств РФ.

В процессе работы над Стратегией также учитываются Проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, представленный Минэкономразвития РФ, а при разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований — также стратегии развития субъектов Федерации, в которые эти муниципальные образования входят.

3.2. Положением о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2005 г. № 259, определены следующие группы целей Правительства Российской Федерации и субъектов бюджетного планирования:

- повышение уровня и качества жизни населения;
- укрепление национальной безопасности;
- обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического роста;
- формирование условий для социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

Соответствие стратегических целей развития Российской Федерации и стратегических направлений развития региона (муниципального образования) обеспечивает *проекцию целей Правительства РФ на региональный/муниципальный уровень*.

3.3. Осуществление целей федерального правительства на региональном и муниципальном уровнях предусматривает:

- *реализацию принципа устойчивого развития*, основанного на сбалансированности экономических, социальных и экологических приоритетов развития региона (муниципального образования) и их соответствии целям федерального правительства;
- *ориентацию на опережающее развитие секторов, которые могут играть роль точек роста*, причем, как общенациональных, так и макрорегиональных, региональных или локальных, которые выполняют функции «ведущего звена» для экономической системы региона (муниципального образования). *Выявление и активизация потенциала новых «точек роста»*;
- *обеспечение комплексного или системного подхода*: учет и максимальное использование *синергетических эффектов*, обусловленных взаимодействием целей, наличием сопряженных результатов в реализации целевых проектов различной направленности, и *мультипликативных эффектов*, обеспечивающих рост экономики региона (муниципального образования);
- *преemptивность программных документов*: федеральных, региональных и муниципальных целевых программ, отраслевых стратегий и программ различного уровня и т. д.;
- реализацию потенциала, вытекающего из уникальности места региона (муниципального образования) в социально-экономическом развитии России как выполняющего весьма значимые *общероссийские функции*.

3.4. Разработчики Стратегии исходят из того, что успешное решение проблем социально-экономического характера зависит в первую очередь от решения *двух основополагающих задач регионального/муниципального управления*:

- определение миссии (стратегической цели) и направлений социально-экономического развития региона (муниципального образования) в рамках стратегического видения образа его будущего;
- формулирование плана действий (стратегических мероприятий), осуществляемых администрацией региона (муниципального образования) и обеспечивающих реализацию поставленных целей.

Участие региона (муниципального образования) в решении задач социально-экономического развития страны в целом определяется его объективным экономико-географическим потенциалом и сложившейся структурой экономики и социальной сферы. С этой точки зрения объектом анализа должны стать основные отрасли и направления деятельности экономики и социальной сферы региона (муниципального образования), их значение для функционирования социально-экономической системы России

(а для муниципального образования — также для функционирования социально-экономической системы региона), прямой и косвенный вклад в достижение приоритетных целей федерального правительства и целей, определяемых администрацией региона.

3.5. Стратегия рассматривается как трехуровневая система, включающая:

- *миссию (стратегическую цель)* развития региона (муниципального образования);
- *стратегические направления* развития региона (муниципального образования)– сформулированные в виде целевых требований необходимые результаты деятельности администрации региона (муниципального образования), обеспечивающие достижение стратегической цели;
- *стратегические действия* — комплексы программных мероприятий и отдельные мероприятия, проекты всех уровней, обеспечивающие *решение задач*, направленных на достижение стратегической цели в рамках стратегических направлений развития региона (муниципального образования).

Цель и стратегические направления развития региона (муниципального образования) являются основой для формирования конкретизирующих их *комплексных программ и действий по их реализации* (отраслевых программ, проектов и мероприятий).

На каждом уровне устанавливается соответствие:

- стратегических целей и направлений развития отраслей и региона (муниципального образования) в целом — целям федерального правительства, а для муниципального образования — также целям, определенным администрацией региона;
- стратегических целей и направлений развития отраслей экономики и социальной сферы региона (муниципального образования) — стратегиям федеральных и (для муниципального образования) региональных органов государственной власти;
- стратегических действий администрации региона (муниципального образования) — приоритетным национальным проектам.

3.6. Современное положение дел и тенденции развития отраслей и направлений деятельности региона (муниципального образования) рассматриваются в ходе *диагностики*, в ходе которой формулируются *основные тенденции и проблемы в их деятельности*, осуществляется анализ *факторов, препятствующих реализации ими своих потенциальных возможностей*.

Результаты анализа ситуации, тенденций, проблем и ограничивающих факторов представляются в формате *SWOT-анализа (сильные и слабые стороны, возможности и угрозы)*. Проведенный SWOT-анализ учитывает взаимное влияние отраслей экономики и социальной сферы, а также

внешних условий развития региона (муниципального образования), обуславливающих необходимость повышения его вклада в реализацию целей федерального правительства, в выполнение общероссийских функций. Осуществляется *группировка ключевых проблем социально-экономического развития города*, на решении которых необходимо сконцентрировать усилия в рамках реализации Стратегии.

Результаты итогового SWOT-анализа и перечень ключевых проблем используются для *формирования стратегического видения и определения миссии (стратегической цели) и стратегических направлений развития региона (муниципального образования)*.

Стратегические направления развития региона (муниципального образования) детализируются в виде *стратегических мероприятий (действий)*, обеспечивающих устранение препятствующих факторов, достижение целей развития региона (муниципального образования) и реализацию целей федерального правительства, а также (для муниципального образования) региональных органов государственной власти.

Механизмы осуществления стратегических действий описываются в составе *системы управления реализацией Стратегии*, которая должна обеспечивать эффективное взаимодействие региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий и организаций, направленное на достижение стратегической цели. Система управления реализацией Стратегии должна также обеспечивать *инновационный характер управления развитием* региона (муниципального образования), основанный на лучшем опыте и своевременном выявлении проблем в нормативно-правовом регулировании и организации управления социально-экономическим развитием.

Основным инструментом реализации стратегических мероприятий выступает формирование *комплексных программ* социально-экономического развития региона (муниципального образования). Основным принципом формулирования комплексных программ заключается в реализации эффекта взаимодополняемости и взаимной поддержки различных стратегических действий.

Для эффективного управления реализацией Стратегии разрабатывается *система мониторинга ее реализации и оперативного управления изменениями*.

Стратегия ориентирована на *максимальное развитие межрегионального сотрудничества*, в первую очередь с регионами-соседями, а также *международных связей*. В частности: взаимные поставки продуктов и услуг, кооперация в сферах научно-технической и инновационной деятельности, промышленного производства, переработки сельхозпродукции, туризма, транспорта, строительства, сотрудничество в сфере образования и подготовки специалистов, в оздоровительно-рекреационной и спортивной

деятельности, реализация инвестиционных проектов, имеющих важное межрегиональное и международное значение, решение общих проблем социально-экономического развития и т. д.

3.7. Структура Стратегии соответствует логической последовательности ее разработки, которая включает¹²:

- анализ *современного состояния дел и тенденций развития* отраслей социальной сферы (глава 1), экономики и инфраструктуры (глава 2);
- оценку *потенциала развития* региона / муниципального образования (глава 3);
- анализ *системы управления* регионом / муниципальным образованием (глава 4);
- анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз по основным блокам социально-экономической системы региона (муниципального образования) — *SWOT-анализ* (глава 5);
- определение *основных проблем*, на решении которых необходимо сосредоточить усилия в ходе реализации Стратегии (глава 6);
- формирование *стратегического видения развития* региона (муниципального образования), включающего определение *идеологии, образа будущего, миссии* (стратегической цели) и *стратегических направлений* развития региона / муниципального образования (глава 7);
- проработку системы реализации Стратегии, которая включает следующие элементы: набор приоритетов и система стратегических действий по реализации каждого стратегического направления, план стратегических мероприятий, систему управления реализацией Стратегии, а также экономико-математическую модель, позволяющую оценить ожидаемые результаты реализации Стратегии (глава 8).

4. Основные условия успешной разработки и реализации Стратегии социально-экономического развития региона (муниципального образования)

4.1. Разработка стратегий развития территорий — это не только требование, идущее от федерального уровня управления, но и *внутренняя необходимость, определяемая потребностями самих регионов и муниципальных*

¹² Структура Стратегии должна учитывать особенности региона (муниципального образования), поэтому приводимая ниже разбивка на главы имеет иллюстративный, а не нормативный характер.

образований. В самых общих чертах эти потребности территорий заключаются в следующем:

- определение долгосрочных перспектив, стратегических направлений развития региона (муниципального образования) и потенциальных «точек экономического роста»;
- обеспечение соответствия региональных/муниципальных приоритетов развития общефедеральным целям;
- формирование механизмов решения ключевых проблем развития региона (муниципального образования);
- прогнозирование ресурсной базы развития региона (муниципального образования) и бизнеса. Обоснование поддержки стратегических проектов развития из средств федерального и (для муниципального образования) регионального бюджетов;
- осуществление институциональных преобразований, необходимых для дальнейшего развития территории, в том числе для развития бизнеса;
- определение необходимых объемов инвестиций и мероприятий по обеспечению инвестиционной привлекательности территории.

Исходя из этого *необходимыми условиями для успешной разработки и реализации Стратегии развития региона (муниципального образования)* являются:

- согласование отраслевых приоритетов Стратегии с профильными федеральными министерствами и ведомствами;
- участие бизнеса в разработке Стратегии (в частности, руководства крупнейших предприятий и естественных монополий, работающих на территории региона / муниципального образования) для согласования с корпоративными стратегиями.

Лучший опыт разработки стратегий развития территорий свидетельствует, что администрация региона (муниципального образования), выступающая основным заказчиком Стратегии, не может ограничиться взаимодействиями только с профильными федеральными министерствами/ведомствами, естественными монополиями и крупным бизнесом. *Разработка Стратегии — не кабинетный, а коммуникативный процесс*, в который необходимо включить всех значимых субъектов, имеющих и готовых обсуждать собственную позицию по поводу стратегического развития региона или муниципального образования.

Таковыми *качествами «стратегических субъектов», или «стейкхолдеров» развития российских территорий, помимо администраций регионов и муниципальных образований, соответствующих законодательных и представительных органов, федеральных министерств и ведомств, естественных монополий*, также обладают:

- *бизнес-сообщество*, в том числе инвесторы, промышленные предприятия и малый бизнес;
- *инновационное сообщество*, в том числе предприятия и организации, разрабатывающие и производящие наукоемкую продукцию, малый инновационный бизнес, научная общественность (ученые и преподаватели)¹³;
- *население территории*, выражающее свою стратегическую позицию через органы территориального общественного самоуправления, общественные организации, а также посредством участия в выборах и референдумах.

4.2. Одна из проблем, которая возникает при взаимодействии «стратегических субъектов» развития территории — это *согласование региональных, отраслевых и корпоративных стратегий*. Основными инструментами подобного согласования, применяемыми в настоящее время, являются:

- прямое согласование проектов/ресурсов/лимитов с соответствующими федеральными министерствами, ведомствами, естественными монополиями;
- согласование при включении мероприятий в ФЦП, федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП);
- согласование при включении мероприятий в ведомственные целевые программы (ВЦП);
- согласование проектов, финансируемых из Инвестиционного фонда РФ;
- режимы особых экономических зон — совместное финансирование инфраструктур;
- региональные и муниципальные комплексные программы (согласование);
- проекты комплексного развития территорий (согласование);
- согласование при использовании механизмов государственной поддержки;
- механизмы частно-государственного партнерства.

В процедурном плане можно выделить *два типа или стиля взаимодействия при осуществлении подобных согласований*:

¹³ Инновационное сообщество можно рассматривать и в качестве составной части бизнес-сообщества. Однако, на наш взгляд, имеет смысл выделять инновационное сообщество в качестве самостоятельного стратегического субъекта развития территории. Это связано, во-первых, с его особой значимостью в контексте перехода страны на инновационный путь развития и, во-вторых, с возможностью привлечения представителей местной *научной общественности* в качестве экспертов, способных определить потенциал развития территории — в том числе такие его грани, которые бывают скрыты от внешних консультантов.

- 1) лоббирование;
- 2) содержательное обоснование и взаимодействие, опирающееся на согласование стратегических целей и приоритетов.

Конечно, во взаимодействии региона / муниципального образования с федеральными министерствами/ведомствами, естественными монополиями и крупным бизнесом иногда более эффективным способом является прямое лоббирование или политическое «продавливание» интересов своей территории. Однако и здесь в большинстве случаев не обойтись без содержательной коммуникации, обосновывающей общность интересов сторон переговоров, объективно выступающих в качестве партнеров в поле региональной политики. При этом *доля содержательной коммуникации возрастает в той мере, в какой к коммуникациям приходится подключать более широкий круг «стратегических субъектов» развития территории.*

Как показывает международный опыт, наиболее адекватным такому стилю взаимодействия сторон является метод, получивший название *форсайта*. Из российского опыта следует отметить технологии, основанные на методологической организации коммуникации: *организационно-деятельностную игру* и производные от нее формы, а также *методологически организованную общественную экспертизу*. Форсайт будет рассмотрен ниже в данной части статьи, а технологии методологической организации коммуникации — в следующей.

4.3. Форсайт (от англ. *foresight* — предвидение) зародился в конце 1950-х гг. в военно-промышленном комплексе США. Поначалу этот метод применялся для предсказания последствий долгосрочных решений и согласования приоритетов в области оборонных исследований и безопасности. Вскоре после американцев его освоили японцы, а с 1980-х гг. стали использовать во Франции, Великобритании, Австрии, Швеции и других странах Европы. Постепенно форсайт распространился на всю научно-техническую сферу, а затем и на более общие задачи социально-экономического развития¹⁴.

Рост интереса к применению метода форсайта в России совпал по времени с возрождением стратегического планирования. В начале 2000-х гг. Минпромнауки и РАН развернули исследования, которые можно назвать предфорсайтными. После административной реформы 2004 г. основным субъектом продвижения метода форсайта на государственном уровне

¹⁴ См.: Сага о Форсайте // Санкт-Петербургские ведомости. 2003. 20 нояб.; Дынкин А. А. Перспективы форсайта в России. Стенограмма доклада на Круглом столе «Инновационная стратегия России: взгляд в будущее». Санкт-Петербург. 14 ноября 2003 г. С. 4. http://www.csr-nw.ru/content/data/article/file/st45_714.pdf

стало *Минпромэнерго РФ*, в рамках которого действует *Экспертный клуб*¹⁵. Из экспертных и научных организаций можно выделить *Фонд комплексных прикладных исследований*, *ЦСР «Северо-Запад»* и *Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права*.

Примером успешного регионального форсайта стала разработка *Доктрины развития Северо-Запада России* (ЦСР «Северо-Запад», 2001 г.), в рамках работы над которой процесс «размышления над будущим» удалось вынести за рамки избирательных циклов и позиционировать ЦСР «Северо-Запад» в качестве одного из ведущих институтов стратегического планирования в России.

В 2006 г. в рамках Соглашения о сотрудничестве между администрацией Иркутской области и ЮНИДО был реализован *Пилотный проект «Региональный форсайт Иркутской области»*. Научно-методическое сопровождение проекта обеспечивалось ЮНИДО, Российским научно-исследовательским институтом экономики, политики и права, а также *Научно-методическим объединением «Форсайт» на базе Иркутского государственного университета*. Именно специалисты НМО «Форсайт» составили ядро рабочей группы, которая непосредственно организовывала процесс реализации проекта на территории Иркутской области. Целью пилотного проекта стало выявление возможностей выведения Иркутской области на уровень европейских стандартов качества жизни в 2030 г.¹⁶

4.4. В методологическом плане основным результатом применения форсайта должно стать *согласованное ведущими группами интересов* (в данном случае это «стратегические субъекты» развития территории) *представление о будущем на базе научных прогнозов и признанных приоритетных нужд*¹⁷.

Руководителем Экспертного клуба Минпромэнерго РФ Г. Э. Афанасьевым предпринята интересная попытка собрать основные дефиниции, сформулированные западными идеологами и организаторами работ

¹⁵ См.: <http://www.minprom.gov.ru/expertise>

¹⁶ Основные результаты проекта представлены в Докладе «Пилотный проект „Форсайт Иркутской области“». См. также: *Калюжнова Н. Я.* Форсайт Иркутской области: 20 вопросов и ответов. Иркутск, 2006; *Калюжнова Н. Я.* Третьяк В. П. Форсайт региона... Краткие итоги и методологические выводы о перспективах дальнейшего применения технологии регионального форсайта в России приведены в работах: *Калюжнова Н. Я.* Сущность и методология форсайта...; *Она же.* Форсайт как инструмент региональной конкурентоспособности в новой экономике...

¹⁷ Подробнее см., например: *Третьяк В. П., Калюжнова Н. Я.* Форсайт как методологический инструмент созидательного социально-экономического предвидения // Российский экономический журнал. 2007. № 7; *Калюжнова Н. Я.* Если ясно видишь будущее, начинать надо сегодня... // Отраслевые рынки. 2006. № 6.

на основе форсайта¹⁸. Анализируя эти дефиниции, в методе форсайта можно выделить два аспекта¹⁹:

- 1) *содержательный*: форсайт — это сценарное прогнозирование социально-экономического развития, определяющее возможные варианты развития экономики, промышленности, общества в 10–20 летней перспективе²⁰; цель форсайта — определение возможного будущего, создание желаемого образа будущего и определение стратегий его достижения²¹;
- 2) *организационно-деятельностный и процедурный*: форсайт — это процесс, вовлекающий всех «стейкхолдеров»: общественные организации, промышленные предприятия, исследовательские центры, неправительственные фонды и т. д.²²

В контексте управления региональным развитием ценность применения форсайта — именно в *методологически правильном соединении указанных двух аспектов*, что обеспечивает координацию и повышение качества принимаемых решений, ускорение совместных действий — т. е. «воздействие на будущее» для достижения долгосрочных целей.

4.5. Следует приветствовать тот факт, что в процессе формирования общей стратегии развития Российской Федерации планируется осуществить крупный федеральный проект в области стратегического социально-экономического и научно-технологического прогнозирования. В качестве региональных площадок для реализации данного проекта Роснаука планирует выбрать от пяти до десяти регионов РФ, среди основных претендентов называются Владивосток, Иркутск, Екатеринбург, Уфа, Пермь и Санкт-Петербург²³.

Реализация на территории России проектов регионального форсайта, несомненно, будет способствовать формированию у основных «стейкхолдеров» российских территорий культуры стратегического мышления, повышению уровня стратегического управления, качества разработки

¹⁸ См.: Афанасьев Г. Э. Что такое форсайт? Попытки определения. <http://stra.teg.ru/library/global/Prognoz/foresight/4>

¹⁹ Подробнее см.: Марача В. Г. Региональное стратегирование и форсайт... С. 53–54.

²⁰ См. определение форсайта, предложенное в рамках *Программы сотрудничества ЮНИДО*: <http://www.unido.ru/rus/csfff.html>

²¹ См. определение форсайта, предложенное *Community Research and Development Service (CORDIS)*: <http://cordis.europa.eu>

²² См. определение *CORDIS*: <http://cordis.europa.eu>. «Чтобы форсайт был эффективен, — полагает А. А. Дынкин, — целесообразно участие в этом процессе следующих актеров: исполнительная власть всех уровней, законодательная власть всех уровней, бизнес во всех его проявлениях, будь то крупные корпорации, будь то организации малого и среднего бизнеса, научные, экспертные сообщества, гражданское общество, средства массовой информации» (Дынкин А. А. Указ. соч. С. 4).

²³ См.: <http://stra.teg.ru/library/global/Prognoz/foresight/17>

и реализации целевых программ, более эффективному проведению административной реформы и внедрению системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

5. Технологии взаимодействия стратегических субъектов развития территории, основанные на методологической организации коммуникации

5.1. Форсайт — лишь один из возможных методов, позволяющих строить коммуникацию «стейкхолдеров» территории по вопросам ее стратегического развития. В основе данного метода лежит привлечение достаточно широкого пула экспертов-профессионалов. В этом смысле согласование интересов «стейкхолдеров» — скорее косвенный эффект применения метода форсайта. В то же время, как уже отмечалось выше, существуют также *оригинальные российские технологии, основанные на методологической организации коммуникации*: организационно-деятельностная игра (ОДИ) и производные от нее формы, а также *методологически организованная общественная экспертиза*.

В отличие от форсайта, здесь коммуникация стратегических субъектов развития территории — уже не косвенный эффект. В само основание этих технологий заложена *идея проявления основных точек зрения на проблемы развития территории, всех принципиальных позиций и организация содержательной коммуникации между представителями этих позиций*²⁴. Важно, что позиции «стейкхолдеров» должны быть предъявлены вместе с их противоречиями, конфликтами интересов. Игровая форма коммуникации позволяет *осуществить рефлексию ситуации столкновения позиций и «проиграть» различные сценарии*: от предельного взаимного неприятия и разрыва отношений до согласования интересов и достижения взаимовыгодных договоренностей. При этом содержание дискуссии разворачивается с опорой именно на высказывания представителей территории. Внешние консультанты выполняют

²⁴ В частности, первые теоретические описания ОДИ строились на основе *схемы мыследеятельности*, одним из системообразующих элементов («словес», или «поясов») которой является *мыслекommunikация*. См.: Щедровицкий Г. П., Котельников С. И. Организационно-деятельностная игра как новая форма организации и метод развития коллективной мыследеятельности // Щедровицкий Г. П. Избранные труды. М.: Школа культурной политики, 1995. <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/50>; Баранов П. В., Сазонов Б. В. Игровая форма развития коммуникации, мышления, деятельности. Издание второе, перераб. и расшир. М.: МНИИПУ, 1989. Однако и в более поздних представлениях об ОДИ, даже если их автор отказывается от системомыследеятельностного подхода, значение содержательной коммуникации представителей разных позиций сохраняется в полной мере.

функции либо экспертов-профессионалов, выступающих по достаточно специальным вопросам, либо модераторов коммуникации («игротехников»).

5.2. Поскольку методу и технологии ОДИ посвящено уже достаточно много серьезных работ²⁵, далее остановимся более подробно на методологически организованной общественной экспертизе, затрагивая ОДИ лишь в той мере, в какой она является элементом экспертизы. В методологически организованных общественных экспертизах ОДИ использовалась для *проявления («игровой имитации») процессов общественных изменений*. При этом в качестве исходного материала для анализа и оценки (экспертирования) принимается не положение дел, сложившееся «естественным» путем, а ситуация, целенаправленно сформированная в результате проведения ОДИ. Использование метода ОДИ для этих целей включает следующие *действия как с материалом общественных процессов (ситуацией), так и с участниками (экспертами)*²⁶:

- 1) *проблематизация*: создание проблемной ситуации по поводу существующих в обществе конфликтов и за счет этого распрямление участников экспертизы;
- 2) *схематизация ситуации*, обеспечивающая перенос знаний, представлений и способов деятельности участников на внешние носители — схемы. Введенная на второй фазе ОДИ проектная составляющая выделяет замыслы, не присутствующие в выделенных знаниях и представлениях;
- 3) *сценарирование*: формирование проблемной ситуации по поводу проектов необходимых изменений общественной жизни и имитация вариантов изменений.

Таким образом, ОДИ за счет заложенной в нее возможности *имитации* важнейших общественных процессов служила источником *фактов экспертизы*. Выделяемые в ходе ОДИ факты экспертизы представляли собой комплексы существующих в обществе конфликтов вместе с проектами необходимых изменений общественной жизни, как они видятся с разных общественно-значимых позиций. То есть *«факты» экспертизы изначально*

²⁵ Помимо двух фундаментальных работ, упомянутых в предыдущей сноске, см. также: Шедровицкий П. Г. К анализу топик организации-деятельностных игр. Пушкино, НЦБИ АН СССР, 1986. http://www.archipelag.ru/authors/shedrovicky_petr/?library=1314; Громыко Ю. В. Организационно-деятельностные игры и развитие образования (технология прорыва в будущее). М., 1992; Громыко Ю. В. Организационно-деятельностные игры как средство развития образования: Автореф. дис. ... докт. психол. наук. М., 1992; Попов С. В. Организационно-деятельностные игры: мышление в «зоне риска» // Кентавр. 1994. № 12. <http://www.circleplus.ru/archive/n/12/3>

²⁶ См.: Попов С. В. Методологически организованная общественная экспертиза как способ инициации общественных изменений // Этюды по социальной инженерии: От утопии к организации / Под ред. В. М. Розина. М.: URSS, 2002. С. 75. Журнальный вариант данной работы опубликован в альманахе «Кентавр» (2000. № 23) <http://old.circle.ru/kentavr/TEXTS/023PP1.ZIP>

выстраивались как проблемные ситуации наличия не просто конфликтов, но и разных вариантов (проектов) их решений, и различия общественных оценок этих возможных решений.

Факты экспертизы выделяли специализированные группы подготовки материалов экспертизы, которые отбирали то, что *проявилось* (если использовать аналогию с фотографией) наиболее ярко и контрастно (или, используя метафору Р. Декарта, *ясно*) — и, в то же время, было *показательным* в отношении картины ситуации и определения проблемных точек. Каждый факт экспертизы должен был рассматриваться в контексте динамики тех или иных общественных процессов, что, с одной стороны, после анализа давало *возможные сценарии* развития событий, а с другой — исходя из *различия оценок* этих возможностей — позволяло говорить об *экспертизе возможных вариантов общественных изменений*.

5.3. Реализация *процедур собственно экспертирования* (аналитической и оценочной работы экспертов, прошедших ОДИ) подразумевала построение «машин экспертирования», состоящей из «судебной процедуры», объективирующей выявленный комплекс фактов экспертизы как общую проблемную ситуацию, и системы взаимного (перекрестного) экспертирования. В обоих случаях процедуры строились на основе *принципа связательности экспертных суждений и интерпретаций*.

Публичная часть процедуры экспертирования представляла собой процедуру *экспертных слушаний*, которые осуществлялись в рамках специально сконструированной *правовой процессуальной формы*. Для этого процедура слушаний была регламентирована специальным кодексом — *Правовыми установлениями экспертизы* (далее — ПУЭ)²⁷. Поддержание процедуры в рамках, оговоренных этим кодексом, было возложено на обремененную в мантии группу юристов, превратившуюся на время проведения экспертных слушаний в самостоятельный фокус власти (наподобие Конституционного суда), способный при необходимости наложить правовые ограничения и на руководителя экспертизы. Перед тем, как в первый раз получить слово, каждый участник был обязан произнести *Заверение*, в котором заявлял, что всякое его суждение «устремлено к прояснению сути дела и будет согласно принципам Правовых Установлений». Это означало не только приверженность «духу» экспертизы, но и подтверждение легитимности «буквы» ее «законодательства».

Процедура экспертных слушаний была завершающей и «собирающей» фазой экспертизы в целом, во время которой в наибольшей мере

²⁷ Текст ПУЭ приводится в работе: *Марача В. Г., Матюхин А. А.* Экспертиза как «институт общественных изменений» // Этюды по социальной инженерии... С. 123–125. <http://mmk-mission.ru/polit/konver/20040306-ma.html>. Журнальный вариант данной работы: Кентавр. 2000. № 23. <http://old.circle.ru/kentavr/TEXTS/023MMA.ZIP>

проявляется смысл методологически организованной экспертизы. Именно она представляет собой «изюминку», отличающую методологическую экспертизу от всего разнообразия форм работы, придуманных последователями Московского методологического кружка за многие годы.

5.4. Одна из методологических идей, заложенных в подобную экспертизу, состояла в том, чтобы построить *институциональную форму экспертных слушаний*²⁸, цель которых — проявление «максимально более полной картины ситуации и создание возможности оценок ее с разных точек зрения» (ПУЭ, I.1).

Институциональность процедур экспертизы означает, что не выдвигается никаких априорных гипотез о природе «экспертируемого объекта», как это делалось бы при научном исследовании, а строится система функциональных мест, занимая которые, участники за счет процедурной организации работы могут *конкретно* (т. е. *на фактах* — ПУЭ, I.1), с *достаточной* (с практической точки зрения) глубиной и полнотой проанализировать проблемы в любой (но при этом ограниченной) области, которая окажется важной с точки зрения проявленной ситуации. Область экспертирования ограничивалась установлением исчерпывающего перечня того, что может выступать фактами экспертизы (ПУЭ, I.2). Подразумевалось, что при этом можно затем проанализировать любую другую (но тоже конкретно ограниченную) область — подобно тому, как суд слушает одно дело (не выходя при этом за границу предъявленных фактов), а затем может — «по той же форме» — разобрать совсем другое.

По аналогии с судом использовался *принцип состязательности сторон* — критики и защиты, — который порождал многообразие суждений, что далее приводило к необходимости анализировать основательность сталкивающихся суждений и на следующем цикле обсуждения давало *большую* глубину анализа. Кроме того, принцип состязательности означал *частичность* любого суждения: принцип равенства (ПУЭ, II.4) и процессуальные запреты (ПУЭ, VI) не позволяли — вплоть до заключительной фазы рассмотрения — настаивать на истинности тех или иных гипотез (фундаментальных допущений) об анализируемой области в целом — поскольку всякому такому суждению противопоставлялось другое, признаваемое не менее основательным.

Противопоставленность сторон в зале выражала реальный общественный конфликт. Сам дух экспертизы и все символические формы, которые использовались для организации пространства зала, были направлены на проявление множественности точек зрения, на создание отношения уважения и доверия к каждой из них, на *недопущение односторонней объективации ситуации*, какую могли бы произвести эксперты-ученые. Ведь

²⁸ См. Марача В. Г., Матюхин А. А. Экспертиза как «институт общественных изменений». С. 126–131.

любой участник имел не только право выбора личной позиции, но и право занимать процессуальное место эксперта (ПУЭ, V). Состязательность в ее наиболее цивилизованной правовой институциональной форме лежит в основаниях всей конструкции экспертизы. Подобная форма состязательности возможна лишь в атмосфере уважения и доверия (ПУЭ, II.2), поддерживаемой также и принципом ответственности экспертов за свои суждения (ПУЭ, II.3), и такой символической формой как *Заверение*.

5.5. Итак, построение процедур методологической экспертизы как институциональных осуществлялось за счет схемы, *соединяющей три логических принципа: конкретности, достаточности и состязательности*. Именно такая технология работы с социально-значимыми проблемными ситуациями может быть оформлена в особый институт, *обеспечивающий рациональное отношение к общественным изменениям*: их осмысленную инициацию, продуманное проведение, взвешенную оценку последствий²⁹.

В то же время нельзя не отметить, что рекомендации и предложения, содержащиеся в материалах экспертиз, в большинстве случаев не были реализованы. Более того, сами участники и разработчики экспертизы отчасти понимали нереализуемость своих предложений. И вот почему.

Во-первых, как правило, заказчики экспертизы не являлись полноценными хозяевами соответствующих природных комплексов, районов, городов, предприятий. Нередко здесь вообще не было одного основного хозяина, а подчинение многим ведомствам, имеющим различные интересы, означало отсутствие единого субъекта управления. А раз нет единого субъекта управления и хозяйствования, то некому было и реализовывать предложения, поскольку никто конкретно не был в них заинтересован.

Во-вторых, анализ подобных ситуаций показал, что дело не в злой воле отдельных людей, даже не в низкой квалификации специалистов и культуре труда, а в самой системе хозяйствования, в существовавших в то время социально-экономических отношениях³⁰. Другими словами, дело

²⁹ Осмысление опыта методологически организованных экспертиз и перспективы создания «института общественных изменений» проводится в контексте разворачивания методологии институционального подхода, или «методологического институционализма», основанного на переосмыслении и модернизации соответствующих понятий правоведения и социологии. См. *Марача В. Г., Матюхин А. А.* Экспертиза как «институт общественных изменений». С. 113–123. См. также: *Марача В. Г.* Исследование мышления в ММК и самоорганизация методолога: семиотические и институциональные предпосылки // Кентавр. 1997. № 18. <http://www.circleplus.ru/archive/n/18/018MAR1>; *Марача В. Г.* Структура и развитие науки с точки зрения методологического институционализма // Методология науки: проблемы и история. М.: ИФРАН, 2003. Журнальный вариант данной работы: Кентавр. 2004. № 33. <http://v2.circle.ru/kentavr/n/33/2/text>

³⁰ Имеющийся опыт методологически организованных общественных экспертиз относится еще к советскому времени: подобные мероприятия организовывала и проводила в 1987–1991 гг. исключительно команда первооткрывателя данной формы С. В. Попова. Экспертиза была явлением редким, всего состоялось пять подобных мероприятий: общественная экспертиза развития зоны Байкало-Амурской магистрали (октябрь–ноябрь 1987 г.), общественная экологическая

в системе (отсутствии рыночных отношений, самостоятельных субъектов хозяйствования, возможности самостоятельно распоряжаться своей прибылью, негибкости системы централизованного планирования и т. д.). Именно поэтому рекомендации по изменению анализируемых ситуаций оказывались нереализуемыми; система успешно гасила любые новации, не вписывавшиеся в нее, противоречащие ее принципам.

5.6. В исторической перспективе этот результат можно осмыслить так: в рамках *социальной инженерии*, лежащей в основании описанных технологий, так и не удалось решить задачу, поставленную еще Платоном в «Государстве» — создать *контролируемую целенаправленную процедуру социальных преобразований*. На одну из причин этого указал сам Платон, говоря: все это точно искусная «лепка государства и граждан из воска»³¹. Дело в том, что научно-инженерный подход при любом его совершенствовании, даже включении в процесс проектирования всех заинтересованных лиц, все же исходит из того, что социальный реформатор — это социальный инженер, своего рода *демиург*, а социальная жизнь — пассивный объект приложения усилий этого демиурга; что социальные науки могут описать законы социальной жизни, а социальный инженер или проектировщик, опираясь на них, оптимизировать социальную жизнь или создать новые ее формы.

«Что разум испытывает как свою необходимость, или, скорее, что различные формы рациональности *выдают* за то, что является для них необходимым, — пишет Мишель Фуко (речь идет о том периоде, когда он еще разделял марксистскую концепцию), — всего этого вполне можно написать *историю* и обнаружить те сплетения случайностей, откуда это вдруг возникло; что, однако, не означает, что эти формы рациональности были иррациональными; это означает, что они зиждутся на фундаменте человеческой практики и человеческой истории, и, поскольку вещи эти были *сделаны*, они могут — если знать, *как* они были сделаны, — быть и *переделаны*»³². Именно такая *тотальная* социально-инженерная установка не только вдохновляла Маркса, но и продолжает направлять многих современных реформаторов³³. Но весь исторический опыт социальных реформ показывает, что эта установка неверна³⁴.

экспертиза «Байкал» (октябрь 1988 г.), региональная общественная экспертиза развития Оренбургской области (октябрь 1989 г.), Комплексная общественная экспертиза проектов и программ социально-экономического развития города Омска (октябрь 1990 г.) и Комплексная общественная экспертиза программ конверсии (приватизации) госсобственности в Латвийской Республике (июнь 1991 г.). Подробная библиография приводится в работе: *Марача В. Г., Матюхин А. А.* Экспертиза как «институт общественных изменений»... <http://mmk-mission.ru/polit/konver/20040306-ma.html>

³¹ Платон. Законы // Платон. Собр. соч.: В 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1994. С. 198.

³² Фуко М. Воля к истине. По ту сторону знания, власти и сексуальности. М.: Кас- таль, 1996. С. 441.

³³ Подобной установке, предполагающей выход в «демиургическую» позицию по отношению к обществу, соответствует *предельный тип рациональности*, который можно соотнести

Иной подход был намечен в ходе описанных выше методологически организованных общественных экспертиз. Здесь уже неправилен тезис о том, что социальная жизнь — лишь пассивный объект приложения усилий некоего демиурга. Экспертиза направлена на инициацию общественных изменений путем формирования их субъектов в самой экспертируемой области, представителям которой по сути предлагается провести «самоэкспертизу». Методологическая организация не навязывает «местным» экспертам ни пути, ни направления общественных изменений, предлагая лишь процедуры и принципы обсуждения этих путей и направлений — то, что в одной из наших работ было названо «институтом общественных изменений»³⁵. Соответствующий тип рационального отношения создатель конструкции методологической экспертизы С. В. Попов назвал *институциональным*. Этот тип рациональности, в отличие от трансцендентального, «основан на признании принципа многих знаний и в пределе — невозможности единой картины мира». Но это означает, что рациональное отношение формируется не к миру, а к конкретной ситуации. И рациональность определяется не знанием о сущности мира, а процедурами формирования отношения — их регулярностью и „правильным“ выполнением... Результат осуществления институциональных процедур — решение как действовать в конкретной ситуации»³⁶.

6. Методологические основания, на которых может базироваться взаимодействие консультантов со стратегическими субъектами развития территории

6.1. Вернемся к вопросу о разработке стратегий развития российских территорий и необходимости включения в данный процесс всех «стратегических субъектов» или «стейкхолдеров», имеющих собственную позицию

с философским *трансцендентализмом*. Этот тип рациональности «основан на выделении сущности мира и его результатом является знание о мире и его законах. К этому типу относятся способы создания философских и метафизических систем, способы появления и существования науки, вообще — исследовательские типы мышления. Для формирования рационального отношения этого типа обязательным условием является наличие *онтологии* (картины мира, учения о бытии), которая и определяет критерии рациональности». См.: Дело о Байкале. Первая международная общественная экологическая экспертиза «Байкал». 15–31 октября 1988 г. Публикация материалов. Иркутск: «Оттиск», 2000. С. 8.

³⁴ Подробнее см.: Розин В. М. Эволюция и возможности социальной инженерии // Этопы по социальной инженерии. ...

³⁵ См.: Марача В. Г., Матюхин А. А. Экспертиза как «институт общественных изменений»... <http://mmk-mission.ru/polit/konver/20040306-ma.html>

³⁶ См.: Дело о Байкале... С. 8–9.

по поводу Стратегии и готовых ее публично обсуждать и отстаивать. В контексте сказанного в предыдущей главе можно сделать вывод, что коммуникация «стратегических субъектов» развития территории должна соответствовать принципу запрета на занятие «демиургической» позиции, реализованному в методологически организованной общественной экспертизе.

Недопустимо, когда администрация региона или муниципального образования, если она выступила инициатором разработки Стратегии, считает собственную позицию единственно верной, избегая публичной коммуникации или создавая лишь видимость «всенародного обсуждения». Точно так же недопустимо навязывание другим «стейкхолдерам» собственной позиции в качестве единственно возможной со стороны крупной корпорации или естественной монополии, даже если благополучие территории полностью зависит от их деятельности.

Если один из «стратегических субъектов» реально обладает подобным доминирующим положением на территории, то занятие данным субъектом «демиургической» позиции ведет к формированию иерархической структуры взаимодействия стратегических субъектов, к замещению коммуникации, направленной на согласование стратегических интересов, отношениями субординации и вассалитета. Единственной разумной альтернативой редукации коммуникации стратегических субъектов к иерархической структуре взаимодействия является использование при формировании и реализации стратегии развития территории *адхократических структур взаимодействия*³⁷.

Использование адхократических структур целесообразно прежде всего в сфере инновационных разработок (стратегии, ориентированной на

³⁷ Понятие адхократической структуры (англ. *ad hoc*), от лат. *ad hoc* — для того, чтобы / по случаю / предназначенный только для данной цели) встречается в литературе с начала 1960-х гг. Его появление связывают с именами У. Бенниса и П. Стейгера (*W. Bennis, P. Stator*), Р. Хавелока (*R. Havelock*). Однако в активный научный оборот данное понятие вошло благодаря работе Э. Тоффлера (*A. Toffler*) «Футурошок», изданной в 1970 г. С выходом в 1979 г. книги Г. Минцберга (*H. Mintzberg*) «Структурирование организаций» данное понятие перешло из философско-футурологического дискурса в область менеджмента. В настоящее время основные теоретические рамки исследований в области адхократии задаются работами Г. Минцберга, А. Мак-Хью (*A. McHugh*), К. Камерона и Р. Куинна (*K. Cameron, R. E. Quinn*), М. Элвессона (*M. Alvesson*). См.: *Красникова Т. С. Адхократическая организация: генезис понятий и базовых представлений // Вестник Санкт-Петербургского университета. СПб., 2003. Вып. 4. Об использовании адхократических структур при формировании и реализации стратегии развития территории см.: Красникова Т. С. Формирование субъектов стратегического развития региона с использованием адхократических структур (на примере Северо-Западного федерального округа) // Экономика Санкт-Петербурга: история и современность. Материалы конференции. СПб., 2003; Она же. Перспективы применения адхократических структур в рамках реализации стратегии развития Северо-Западного региона // Экономическая наука: проблемы теории и методологии. Материалы конференции. Секции 5–10. СПб., 2002.*

инновации)³⁸. В своей книге «Структурирование организаций» Г. Минцберг практически ставит знак равенства между адхократической и инновационной организаций, используя данные понятия как синонимы³⁹. Поэтому для того, чтобы адхократическая структура взаимодействия стратегических субъектов могла сложиться «естественным» путем, на территории должно существовать достаточно *влиятельное инновационное сообщество*⁴⁰. Только если доминирующие на территории стратегические субъекты принимают рамку инновационных изменений, их готовность к выслушиванию других и самоограничению ради общего развития превышает стремление защищать честь мундира и определять стратегию росчерком начальственного пера. В противном случае имеет место «административная версия» известного из теории организации *эффекта сопротивления изменениям* — и для формирования адхократического типа взаимодействия стратегических субъектов нужно целенаправленное «искусственное» влияние, которое, как показывает практика, наиболее эффективно могут оказать *внешние консультанты*.

6.2. Корпус консультантов оказывает воздействие на процессы институциональных изменений тех сообществ и организационных структур, на которые направлена его профессиональная деятельность. В частности, предметом интереса российского методолога Б. В. Сазонова стало *консультационное сообщество как институциональный механизм развития организации*⁴¹.

«„Организация“ как особая сущность, — пишет Б. В. Сазонов, — является порождением новейшего времени, точнее, порождением XX века и его знаменем. Предшествующее время знало торговые лавочки и фабрики, государственные учреждения и присутственные места, суды и армейские казармы. *Должна была появиться особая деятельность, которая стала бы рассматривать и, что очень важно, конструировать и развивать все это разнообразие под одним углом зрения, в качестве одного и того же. Несколько модернизируя, назовем эту деятельность консультационной*, хотя долгое время она проходила под именем теории организации»⁴².

³⁸ См.: Красникова Т. С. Адхократическая организация... С. 78.

³⁹ См.: Mintzberg H. The Structuring of Organizations: Synthesis of the Research. N. Jersey, 1979.

⁴⁰ Это является дополнительным основанием для выделения инновационного сообщества в качестве самостоятельного и значимого стратегического субъекта развития территории. См. сноску 13.

⁴¹ См.: Сазонов Б. В. Организация как социальный институт. Смена парадигм // Социальные мышление и деятельность: влияние новых интеллектуальных технологий. Сб. трудов Института системного анализа Российской академии наук / Под ред. Б. В. Сазонова. М.: URSS, 2004. С. 183–203. <http://old.circle.ru/disclub/bvs001.zip>. См. также комментарии В. Г. Марача к данной статье: <http://old.circle.ru/disclub/vgm001.zip>

⁴² См.: Сазонов Б. В. Организация как социальный институт. Смена парадигм. С. 184–185.

Далее Б. В. Сазонов акцентирует внимание на *естественно-искусственном характере организации*: «Таким образом, — продолжает он, — организация стала специфическим искусственно-естественным, может быть даже больше — естественно-искусственным общественным образованием. Нет возражений против того, чтобы считать ее искусственным „существом“, которое создано ради определенных, внешних для организации и внутренних для ее творцов целей. Она искусственна в способе существования, поскольку управляема в своем функционировании и развитии определенным слоем лиц, который постоянно отслеживает те цели, ради которых она создана. Но при всем том она естественна, поскольку имеет собственные законы развития и способна на сопротивление управленческим воздействиям»⁴³. По сути, естественно-искусственный характер организации как института означает запрет на «демиургическую позицию», или «чисто искусственное» отношение к ней как консультантов, так и управленцев. В противном случае возникает «сопротивление управленческим воздействиям» — т. е. тот эффект сопротивления изменениям, о котором говорилось выше.

Подобный *институциональный механизм развития через взаимодействие с сообществом консультантов, экспертов и прикладных исследователей* характерен не только для организаций, но и для других социальных образований. В частности, в середине XX в. при переходе к «обществу потребления» он был реализован для развития рынка промышленных товаров (схема «промышленные исследования — промышленный маркетинг, формирующий новые потребности — разработка новых образцов продукции — расширение рынка» и далее — новый цикл инноваций). Когда на рынке труда стала востребована частая смена профессий и квалификаций, сходная схема была реализована за счет связи социальных исследований и инновационно организованной педагогики⁴⁴. По мнению Б. В. Сазонова, подобные схемы, включающие исследования и разработки, приводящие к формированию новых потребностей, вообще являются проявлением инновационного способа жизни на конкурентном рынке⁴⁵.

6.3. Все сказанное ранее о воздействии консультантов на процессы институциональных изменений организаций можно перенести и на организацию взаимодействия стратегических субъектов развития территории. По сути, в данном случае речь идет о *взгляде на процесс формирования Стратегии как на поле конкуренции проектов и программ будущего раз-*

⁴³ См.: Сазонов Б. В. Организация как социальный институт. Смена парадигм. С. 192.

⁴⁴ Сазонов Б. В. Смена парадигмы и инновационно организованная педагогика // Кентавр. 1996. № 15. <http://old.circle.ru/kentavr/TEXTS/015SAZ.ZIP>

⁴⁵ Сазонов Б. В. Вступительная статья к кн. Б. Санто «Инновация как средство экономического развития». М.: «Прогресс», 1990.

вития территории, выдвигаемых различными стратегическими субъектами. В данном контексте вышеупомянутая «административная версия» эффекта сопротивления изменениям, проявляющаяся в стремлении свернуть публичную коммуникацию по поводу Стратегии и не допустить перехода к адхократическому типу взаимодействия, — не что иное, как следствие страха перед необходимостью защищать и обосновывать собственное видение будущего, перед конкуренцией с «неудобными» альтернативами развития.

Интересным примером позитивного влияния внешних консультантов на тип взаимодействия стратегических субъектов развития территории может служить параллельная разработка Консалтинговой группой «РОЭЛ Консалтинг» двух документов: Стратегии социально-экономического развития города Бийск Алтайского края до 2025 года и аналогичного документа для Алтайского края в целом. Город Бийск, обладая мощным научно-производственным комплексом, влиятельным инновационным сообществом и статусом наукограда Российской Федерации, не только заложил путь инновационного развития в собственную Стратегию, но и выдвинул ряд стратегических инициатив на краевом уровне⁴⁶.

При «естественном» ходе событий эти инициативы, скорее всего, не оказали бы сколько-нибудь существенного влияния на общекраевую Стратегию: доля научно-производственного комплекса Бийска в общем объеме реализации продукции Алтайского края не слишком велика, да и инновационный потенциал города на фоне «больших» соседей — Томска и Новосибирска — пока не столь заметен. И, скорее всего, в отношениях региональных и городских властей воспроизвелась бы привычная модель иерархических отношений. Однако, поскольку проект общекраевой Стратегии готовила та же команда консультантов, что и для Бийска, возникли благоприятные условия для того, чтобы тип отношений сменился на адхократический и часть стратегических инициатив города обрела статус одного из стратегических направлений развития края⁴⁷.

6.4. Учитывая значимость воздействия консультантов на процессы институциональных изменений тех сообществ и организационных структур,

⁴⁶ В частности, был предложен проект формирования биофармацевтического кластера экологически чистых инновационных производств. Ядром кластера, согласно данному проекту, должны стать бийские предприятия, в то же время производственные цепочки захватят и другие территории края (Барнаул как образовательно-инновационный центр, федеральный курорт Белокуриха как центр оздоровительной медицины и курортологии, ряд других городов как центры смежных производств с перспективами внедрения бийских инновационных разработок, сельские районы края как центры производства лекарственного сырья для производства биофармацевтической продукции и т. д.

⁴⁷ Речь идет о стратегическом направлении № 3, получившем название «Повышение уровня инновационности экономики края на основе формирования региональных центров инновационного развития и территориальных кластеров».

с которыми они работают, интересно сопоставить трактовки консультационной деятельности двумя известными российскими методологами — С. В. Поповым и Ю. В. Громыко.

С. В. Попов, противопоставляя свою деятельность традиционному консалтингу, называет ее «интеллектуальным продюсированием»⁴⁸. Согласно Попову, *продюсирование* как тип деятельности возможно в любой сфере (от шоу-бизнеса до стратегического управления), в которой профессионалы по отдельности не могут решить определенную проблему, выходящую за рамки их квалификации. *Интеллектуальное продюсирование* существенно сложнее, поскольку возникает в ситуации, когда даже сама эта неразрешимая для отдельных профессионалов проблема по началу неизвестна, поскольку нет таких интеллектуальных средств, которыми ее можно было бы помыслить. «Существующие знания не отвечали на этот вопрос, опыта такого не существовало, консультанты были бесполезны, соответствующих понятий не было — так характеризует подобную ситуацию С. В. Попов. — Трудно было даже помыслить такое. Это и есть *интеллектуальная ситуация*, с этого и начинается интеллектуальное продюсирование»⁴⁹.

Как и традиционный консалтинг, интеллектуальное продюсирование начинается с постановки проблем. Однако если для первого постановка проблем — это диагностика их наличия в рамках известного круга проблем (как врач при постановке диагноза опознает у пациента одну из уже известных болезней), то второе исходит из того, что *суть проблемы принципиально неизвестна, она может выходить за пределы не только нашего опыта решения проблем, но и теоретических представлений о возможных проблемах*: «Интеллектуальное продюсирование это не теория, которая дает правильный ответ, решает какие-то проблемы. Это формирование качественно новой ситуации в определенной сфере за счет организации интеллектуальной деятельности людей»⁵⁰.

Безусловно, «формирование качественно новой ситуации в определенной сфере за счет организации интеллектуальной деятельности людей» осуществляет и традиционный консалтинг — однако это обычно происходит в рамках контракта с заказчиком на постановку и решение проблем как раз *в рамках известного круга*. Кроме того, организация интеллектуальной деятельности людей, осуществляемая «традиционными» консультантами, имеет *единый центр управления*, все принципиальные шаги по изменению ситуации согласовываются с заказчиком. Ситуация же, с которой работает

⁴⁸ Об истории возникновения интеллектуального продюсирования и связи его становления с методологией Московского методологического кружка см.: <http://www.mmass.ru/about/history>

⁴⁹ См.: <http://www.mmass.ru/ip/whatisip>

⁵⁰ См.: Там же.

интеллектуальное продюсирование, всегда имеет *несколько центров управления, которые могут даже бороться между собой за то, чтобы организовать интеллектуальную деятельность людей на основе собственных представлений о ситуации, о характере проблем, о том, в каком направлении нужно двигаться и какими средствами решать эти проблемы.* «Это сложное взаимодействие разных социальных структур, игроков различных сфер, борьба разных интеллектуальных средств, — поясняет С. В. Попов. — Результат этой борьбы заранее предсказать сложно, но это позволяет нам формировать такие представления, которые оказываются на порядок мощнее всех существующих и постепенно поглощают остальные»⁵¹.

Именно с подобным типом ситуаций мы сталкиваемся, осуществляя консультирование по проблемам регионального развития. В отличие от консультирования предприятий, где предполагается единый центр управления, проблемы регионального развития приходится ставить и решать в ситуациях, где потенциальных центров управления или, как мы их называли выше, стратегических субъектов, по меньшей мере несколько. И здесь в распоряжении консультанта имеется *три группы инструментов:*

- рефлексивное управление ситуацией борьбы стратегических субъектов с выбором одного или группы стратегических субъектов для их интеллектуального продюсирования;
- создание площадок коммуникации для согласования интересов стратегических субъектов;
- формирование институтов развития.

Логика совместного использования указанных групп инструментов заключается в создании площадок коммуникации для того, чтобы от ситуации борьбы разных игроков (как это описывает С. В. Попов) с присутствием ей рефлексивным управлением переходить к согласованию их интересов и определению набора стратегических направлений развития, в рамках которых каждый из стратегических субъектов мог бы реализовать свои цели. Согласованные решения, к которым пришли стратегические субъекты в результате адхократического взаимодействия на площадках коммуникации, могут быть положены в основу формируемых на территории институтов развития⁵².

Впрочем, сходная ситуация может возникать и в крупных корпорациях, где есть коллектив сотрудников, менеджмент и собственники (акционеры).

⁵¹ См.: <http://www.mmass.ru/ip/whatisip>

⁵² Институты развития территории имеют самостоятельное значение и могут формироваться и параллельно, однако они не будут эффективно функционировать без обсуждения и проработки стратегических проектов развития на площадках коммуникации. Одной из возможных форм подобных обсуждений и проработки могла бы стать описанная в разд. 5 методологически организованная общественная экспертиза.

Именно поэтому, анализируя работы Б. В. Сазонова, мы акцентировали внимание на естественно-искусственном характере организации как института и принципе запрета на «чисто искусственное» отношение к ней как консультантов, так и управленцев. Если мы признаем в организации наличие нескольких самостоятельных позиций (в данном случае коллектива сотрудников, менеджмента и собственников), то это фактически означает необходимость признания наличия нескольких центров управления. Собственники не должны вмешиваться в оперативное управление, делегируя необходимые полномочия менеджменту, а тот, в свою очередь, должен включать в процесс выработки решений сотрудников, учитывать сложившуюся в компании корпоративную культуру. Если же кто-то попытается занять «демиургическую позицию», возникает «сопротивление управленческим воздействиям», о котором говорилось выше.

6.5. На подобный тип ситуаций ориентирована и *антропологическая модель специалиста по развивающему (преобразующему) консалтингу*, предложенная Ю. В. Громыко: «Основная идея преобразующего консалтинга, — пишет он в своей недавно вышедшей книге, — состоит в том, что специалист по консалтингу в этом случае не является советчиком — консультантом сотрудников фирмы, хотя, возможно, он может давать достаточно много советов. Не является он и универсальным решателем проблем. Специалист по преобразующему консалтингу является профессионалом при осуществлении в данной конкретной организации работ по обеспечению развития, изменения, преобразования данной организации... Развитие для нас характеризует такой тип преобразования, когда создаваемый образец деятельности предприятия или фирмы определяет выход за освоенную границу образцов деятельности фирм, с одной стороны, и опирается на естественно складывающиеся тенденции развития деятельности в данной области — с другой»⁵³.

Принципы, на которых Ю. В. Громыко предлагает строить преобразующий консалтинг, сходны с теми, которые выделяют Б. В. Сазонов (при анализе организации как института) и С. В. Попов (при обсуждении интеллектуального продюсирования). Сходство здесь и в том, что консультант не является ни советчиком, ни универсальным решателем проблем, а выступает профессионалом в области организации работ по обеспечению развития, и в том, что в результате такого развития создаваемый образец деятельности определяет выход за освоенную границу уже существующих образцов. Однако есть и принципиальные отличия. В плане представлений, на которые опирается консультант, С. В. Попов делает акцент на борьбе разных интеллектуальных средств, результат которой заранее

⁵³ См.: Громыко Ю. В. ВЕК МЕТА: Современные деятельностные представления о социальной практике и общественном развитии. М., 2006. С. 389.

предсказать сложно. Лишь участие в такой борьбе, которая не является чисто интеллектуальной — это также борьба разных социальных структур, игроков различных сфер — позволяет формировать такие представления, которые оказываются на порядок мощнее всех существующих и постепенно поглощают остальные.

То есть, согласно С. В. Попову, изначально интеллектуальные средства игроков, между которыми идет борьба, не имеют общего основания, и лишь в конечном счете они могут быть поглощены (сняты) представлениями игрока, оказавшегося наиболее мощным.

Ю. В. Громько же, напротив, априорно полагает, что организация коммуникации и взаимодействия всех игроков может строиться на основе мыследеятельностных представлений: «Мыследеятельность преобразующего консалтинга предполагает, что коллектив, который его проводит, способен разработать представление о ближайшем шаге развития данной конкретной профессиональной практики. Это означает, что коллектив способен вообразить или понять („увидеть“), как может перспективно строиться практика в данной области»⁵⁴.

6.6. Принципиальный вопрос, возникающий в отношении подхода, предложенного Ю. В. Громько, заключается в следующем: раз речь идет о едином коллективе, действующем на основе мыследеятельностных представлений, не возвращаемся ли мы вновь к демиургической позиции? С точки зрения Ю. В. Громько — вовсе нет, поскольку мыследеятельностные представления допускают многопозиционность. Вот что Ю. В. Громько пишет дальше: «Очень часто это перспективное видение основывается на формировании сценария взаимодействий нескольких сегодня никак не связанных групп позиций. Способность завязать эти позиции в единое целое и является условием формирования видения о следующем шаге преобразования практики. Важнейшая способность профессионала в области преобразующего консалтинга состоит в том, что он может на основе проспективной рефлексии и видения (понимания — воображения) создавать сценарии коммуникативных взаимодействий сегодня разрозненных групп позиций. Эти сценарии объединяют людей, взаимодействие которых может обеспечить получение значительно более сложного продукта, чем тот, который производится сегодня, или системы соотнесенных нескольких продуктов. Подобные сценарии фиксируются на специальных схемах»⁵⁵.

Но различие между позициями, допускаемое Громько, совсем иного качества, чем у Попова, у которого общее для всех позиций интеллекту-

⁵⁴ См.: Громько Ю. В. ВЕК МЕТА: Современные деятельностные представления о социальной практике и общественном развитии. С. 393.

⁵⁵ См.: Там же.

альное основание появляется лишь тогда, когда в борьбе победит наиболее мощная из них. При этом изначально борющиеся игроки могут быть не настроены на сотрудничество. В этом принципиальное отличие ситуаций, с которыми работают интеллектуальный продюсер и специалист по преобразующему консалтингу. В последнем случае у нас изначально предполагаются общее интеллектуальное основание и ориентация на сотрудничество (коммуникацию, взаимодействие).

Если у Попова допускается борьба с присущим ей подлинным *драматизмом* — то Громыко говорит о *драматургии* в рамках сценариев, предложенных консультантом. По сути, заранее обладая объемлющими представлениями (такова презумпция Громыко), консультант может *сценарировать и далее режиссировать* ход борьбы и направлять его в русло рациональной коммуникации и организации взаимодействия: «В слое коммуникации специалисты по преобразующему консалтингу должны быть способны построить на основе созданных сценариев своеобразную драматургию — обращение ко всем участникам ситуации таким образом, чтобы участникам захотелось разыграть предложенный им сценарий. Сценарий в слое коммуникации определяет формы обращения и способы взаимодействия. В слое мышледействования участники разыгрываемого сценария должны построить новую предметность своей работы, т. е. определить новые цели, новые формы организации взаимодействия, новые схемы участия в работе»⁵⁶.

Подводя итог, можно сделать вывод, что использование методов регионального стратегирования, форсайта и методологически организованной коммуникации стратегических субъектов развития территории позволит повысить эффективность государственного управления региональным развитием в Российской Федерации и создаст благоприятные возможности для решения реально существующих и потенциальных проблем и преодоление ограничений социально-экономического развития российских территорий, прежде всего, в следующих областях:

- уровень и качество жизни населения, высокая степень расслоения по доходам;
- уровень поступлений в бюджет для решения комплекса социально-экономических проблем территории;
- эффективность расходования бюджетных средств;
- темпы роста объемов производства реального сектора экономики и, как следствие, налогооблагаемой базы;

⁵⁶ См.: Громыко Ю. В. ВЕК МЕТА: Современные деятельностные представления о социальной практике и общественном развитии. С. 393–394.

- полнота реализуемости планируемых мер по социально-экономическому развитию территории;
- эффективность системы территориального планирования, подготовленность к реализации положений Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Градостроительного Кодекса;
- эффективность системы управления развитием территории;
- других проблем, выявляемых в ходе диагностики и анализа положения дел на территории и потенциала ее развития.