

## ФОРСАЙТ И СОЗДАНИЕ ПРОЕКТНЫХ ДОРОЖНЫХ КАРТ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© 2010 А.С. Царьков, Е.А. Пономарева\*

**Ключевые слова:** стратегия, территориальное образование, проекты, временные ресурсы.

Изложен метод стратегического планирования развития территории, позволяющий за достаточно короткое время решать проблемы ее внешней интеграции в окружающее пространство, а также устранения внутренней дезинтеграции различных групп населения, имеющих разные взгляды на желаемое будущее. Рассмотрен процесс формирования дорожной карты из проектов, обеспечивающих плановый процесс достижения желаемых результатов.

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

Следуя Ицхаку Адизесу, можно сказать, что успех работы по планированию будущего территориального образования будет определяться формулой соотношения *внешней интеграции и внутренней дезинтеграции*<sup>1</sup>. В реалии же попытка достижения успеха по данной формуле сразу порождает две серьезные проблемы: во-первых, согласование интересов различных групп при планировании Будущего территории; во-вторых, согласование вектора территориального развития с вектором развития внешнего окружения.

Без решения данных проблем выход из посткризисного состояния территориального образования невозможен. Их решение особенно затрудняется в условиях резко *ограниченных временных ресурсов*, которые выделяются на разработку стратегий. Огра-

ничения носят достаточно жесткий характер и обусловлены экономическими, социальными и политическими факторами.

На практике планирование развития традиционно представляет “жесткий”, административный подход, технологические процедуры которого реализуют подразделения, рабочие группы или комитеты из высших управленцев администрации на основе нормативных документов Минрегионразвития, Минэкономики, других министерств и ведомств. После официального одобрения *стратегий*, обычно сразу начинается их директивная реализация. К сожалению, применение “жестко” прописанных процедур неизбежно влечет за собой известные недостатки: односторонний взгляд администраторов, схематизм планов, трудности в достижении консенсуса по основным направлениям развития территорий. Активные субъекты сообщества зачастую не включаются в этот процесс. Не удивительно, что на практике реализация стратегий наталкивается на серьезные трудности, вызывающие не консолидацию, а дезинтеграцию как внутри, так и вне административных структур.

**Комбинаторный метод.** В сложившихся условиях наиболее эффективными являются “мягкие” методы Форсайта, использующие не жестко прописанные технологии. Так, например, в научных работах<sup>2</sup> изложены методы, применяемые для разработки стратегий социально-экономического развития территориальных образований, базирующиеся на социолого-коммуникативном, сценарном и

\* Царьков Александр Сергеевич, кандидат технических наук, профессор, зам. директора по науке Нижегородского филиала Государственного университета - Высшей школы экономики; Пономарева Елена Александровна, консультант министерства экономики правительства Нижегородской области. E-mail: astzar@mail.ru, 93-12alex@mail.ru.

экономико-математическом подходе. В ходе разработки стратегий они позволяют учитывать как субъективные, так и объективные факторы, риски и неопределенности, однако не позволяют эффективно решать указанные проблемы из-за отсутствия в них эффективных механизмов проведения внешней интеграции и преодоления внутренней дезинтеграции.

Для разрешения возникающих проблем в рамках Форсайта предлагается применять “мягкий” комбинаторный метод<sup>3</sup>, позволяющий за счет сочетания специально подобранных процедур из разных технологий, в том числе “Поиск будущего (ПБ)”<sup>4</sup>, “Системная технология вмешательства (СТВ)”<sup>5</sup>, а также методов стратегического анализа, самооценки, управления проектами и др., вовлечь в процесс планирования Будущего активные слои населения.

В основу метода были положены три принципа.

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

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

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

При этом планирование можно рассматривать как некоторый процесс, вектор движения которого определяет характер движения к общему видению Будущего территории. Оно должно приниматься большинством населения, проживающего на данной территории. Движение по вектору осуществляется посредством выполнения конкретных проектов, разнесенных во времени (проектная дорожная карта).

*Принцип трансформационных изменений исходного состояния* предполагает переход к Будущему через отработку трех типов так называемых “состояний”: во-первых, настоящее состояние, характеризующее ситуацию на данный момент, и учитывающее историю территориального образования; во-вторых, будущее состояние, которое определяет, где население хотело бы находиться; в-третьих, переходное состояние, в котором

по проектной дорожной карте реализуется движение из настоящего в будущее.

*Принцип причастности* обеспечивает привлечение к процессу планирования максимального числа заинтересованных лиц. Он осуществляется путем трансферта общего видения от 3-5 человек к проектным командам, включающим в себя десятки человек. Далее в реализацию проектов включается все большее количество населения, а это уже сотни, тысячи человек. При этом *внутренняя дезинтеграция* сменяется *консолидацией*, взаимным доверием и уважением между различными группами.

Данный метод базируется на технологическом цикле из трех фаз.

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

В результате работ на данной фазе появляются первоначальная формулировка глобальной цели развития территории, а также понимание содержания дальнейших работ и ожидаемых результатов.

Вторая фаза - *фаза генерации направлений и проектных идей*. Непосредственно планированием развития занимаются целевые группы держателей специфических интересов (stakeholders - стейк-холдеры), которых напрямую затрагивает развитие территории. К числу таких групп могут относиться: *предприниматели и производители* (малый и средний бизнес, представители крупных компаний); *социальные партнеры* (представители профсоюзов, СМИ, молодежных групп и движений, общественных организаций, выражающих интересы населения); *представители конфессий; специалисты и предприниматели, работающие в сфере досуга* (культура, туризм, спорт, инфраструктура досуга); *исполнительная власть* (представители администраций района и области); *законодательная власть* (депутаты Земского и Областного законодательного собраний);

*специалисты по здравоохранению, образованию, труду, среде обитания; специалисты по ЖКХ; представители налоговых служб и финансовых институтов.*

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

По результатам второй фазы имеем: диагностику проблем территории и оценку существующей ситуации с точки зрения внутренних и внешних факторов; *общее видение будущего* у высшего руководства района, области, административно-управленческого персонала и различных групп населения; вектор желаемого развития территории *интегрированный* в развитие всего региона: набор проектных идей по переходу в Будущее.

Третья фаза - *фаза планирования и реализации*. Опыт показал, что эффективность применения метода резко возрастает при выполнении анализа проектных идей, оформленных как описания проектов<sup>6</sup>. В них указываются содержание работ, сроки подготовки и реализации, необходимые ресурсы, что создает конструктивную основу для формирования реалистичных планов развития. Оценка проектов делается стейк-холдерами гласно с помощью системы показателей социальной и экономической значимости, различных рисков и т.д.

Команды для реализации проектов являются *коалиционными*, т.е. в них добровольно входят люди из разных групп. Создание подобных коалиций позволяет оперативно проводить всесторонний анализ проектов, и обеспечивает поддержку принимаемых решений со стороны активного населения, поскольку люди обычно противятся изменениям со стороны, но не собственным идеям.

Программным комитетом публично подводятся итоги, главой администрации издается приказ, в котором приводятся все проекты, вошедшие в дорожную карту. В течение срока, определенного приказом, команды должны доработать проекты с учетом требований внутренних, национальных и международных нормативных документов. Затем проекты презентуются перед руководством и экспертами, окончательно решающими вопрос о внедрении проектов.

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

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

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

*Глобальная цель и Карта Направлений.* Глобальная цель развития Сокольского района первоначально была сформулирована программным комитетом как: *повышение благосостояния и культурного уровня населения района через гармоничное развитие всех сфер районного хозяйства*. Ее достижение предполагалось с помощью 12 ключевых направлений (см. рисунок), в явном виде выделенными стейк-холдерами по результатам ранжирования. Рейтинги каждого из ключевых направлений и необходимые


<p><b>II. РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ (7)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Отсутствие инфраструктуры (4)</li> <li>Привлечение инвесторов (3)</li> </ol> <p><b>III. АПК (25)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Отсутствие поддержки подсобных личных хозяйств (4)</li> <li>Проблема земельных отношений (2)</li> <li>Развитие агропереработки (3)</li> <li>Уменьшение о обработки земельных площадей (3)</li> <li>Отсутствие заказов (2)</li> <li>Разрыв оплаты труда социальной сферы и АПК (4)</li> <li>Снижение бюджетной поддержки (3)</li> <li>Развитие сельхоз. территорий (3)</li> <li>Зонирование территорий района (1)</li> </ol> <p><b>XII. СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА (47)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Приобретение нового мед. оборудования для ЦРБ (6)</li> <li>Восстановление служб на местном уровне (1)</li> <li>Бюджетная обеспеченность (2)</li> <li>Поддержка областным бюджетом кризисных отраслей</li> <li>Соблюдение законов о социальной защите населения ЖКХ, обеспечение лекарствами (4)</li> <li>Восстановление коммунальных, водных сетей (3)</li> <li>Низкий уровень заработной платы (5)</li> <li>Благоустройство п. Сокольское (9)</li> <li>Оказание медицинской помощи на селе (9)</li> <li>Создание новых рабочих мест (9)</li> <li>Сохранение кожно-мест в ЦРБ (3)</li> <li>Демографическая ситуация в районе (2)</li> <li>Увеличение заработной платы в с/х секторе (3)</li> <li>Большинство жителей района - льготники</li> </ol> <p><b>IV. ЭКОЛОГИЯ (12)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Сокольский район - курортная зона (2)</li> <li>Места массового отдыха (2)</li> <li>Продвижение района (2)</li> <li>Захламление района (6)</li> </ol>	<p><b>I. МОЛОДЕЖЬ и МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА (43)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Создание семьи (1)</li> <li>Молодежь устраивается сама</li> <li>Кредитование молодой семьи (1)</li> <li>Кредитование молодых предпринимателей (1)</li> <li>Пьянство молодежи (8)</li> <li>Центр молодежи (6)</li> <li>TV (4)</li> <li>Правовые центры (1)</li> <li>Закрепление молодежи в районе (16)</li> <li>Отсутствие рабочих мест (5)</li> </ol> 	<p><b>VIII. ЖИЛЬЕ (7)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Строительство частного сектора (1)</li> <li>Отсутствие строительства жилья (5)</li> </ol> <p><b>IX. ПРОМЫШЛЕННОСТЬ, ЛЕСНОЙ КОМПЛЕКС (28)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Рост теневой экономики, вырубка леса (3)</li> <li>Миграция населения (5)</li> <li>Самовольные свалки (1)</li> <li>ЛПК (1)</li> <li>Специализация, коренные отрасли</li> <li>Судостроение (2)</li> <li>Отсутствие целевых программ (2)</li> <li>Газификация (1)</li> <li>Нет технологий глубокой переработки древесины (9)</li> <li>Не эффективное использование сырьевых ресурсов (2)</li> <li>Ценовые ножницы (2)</li> </ol> <p><b>XI. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО (26)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Рост малого бизнеса (2)</li> <li>Возможность кредитования</li> <li>Вложение собственных денег во внутренний оборот (18)</li> <li>Вложение собственные денег в развитие бизнеса (6)</li> </ol> <p><b>X. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ (2)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Отток квалифицированных кадров из п. Сокольское (2)</li> <li>Изменение структуры рынка труда, трудовых ресурсов</li> </ol> <p><b>V. ОБРАЗОВАНИЕ, КУЛЬТУРА (20)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Разрушение памятников природы (1)</li> <li>Отсутствие благоустроенных мест отдыха (1)</li> <li>Отсутствие финансирования</li> <li>Невосребованность профессий (2)</li> <li>Отсутствие творческого развития (1)</li> <li>Участие в конкурсах (1)</li> <li>Утрата народных промыслов (1)</li> <li>Патриотизм (3)</li> <li>Снижение культурного уровня (2)</li> <li>Отсутствие духовных библиотек (8)</li> </ol>
---	--	---

Рис. Карта Направлений развития Сокольского района

## Рейтинг и весовые оценки ключевых направлений

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

весовые оценки для формулы сборки вектора развития представлены в таблице.

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

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

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

Полученный вектор определяет *согласованное* всеми стейк-холдерами направление движения к глобальной цели. Тем не менее, и это особенно важно для дотационных территорий, необходима интеграция или согласование *желаемого вектора* развития района с вектором развития Нижегородской области, который достаточно жестко задается соответствующей стратегией и региональными программами.

*Интеграция района в региональное пространство* проводилась с учетом согласования ключевых направлений выделенных в региональных проектах, а также результатов исследований социально-экономических процессов в регионах Приволжского федерального округа<sup>7</sup>. Сравнительный анализ направлений показал, что наблюдается суще-

ственное различие между ними по целому ряду позиций, в том числе:

1. Полученный вектор резко смещен в сторону развития социальной сферы. Менталитет большинства активного населения до сих пор ориентирован на потребление (максимальный рейтинг по таблице). В то же время для Нижегородской области наибольший рейтинг получило направление “Достижение высокого экономического потенциала”.

2. Изменение менталитета должно сопровождаться инициацией такого движения по вектору, которое во главу угла ставит увеличение жизнеспособности района, а также ориентировано на использование его ярко выраженных конкурентных преимуществ, таких как экология. Примером является строительство малых судов из экологически чистого леса. В формуле сборки это должно характеризоваться повышением коэффициентов при  $C_3$ ,  $C_4$ ,  $C_5$ ,  $C_8$  и разворотом вектора в сторону развития экономического сектора.

3. Самый низкий рейтинг имеет направление  $C_{12}$  - “человеческий потенциал”. Это сильно отличается от результатов применения данного метода в других муниципальных образованиях, где проблема квалифицированного человеческого потенциала стабильно занимает верхние позиции.

4. При сборке не проявились такие важные направления, как повышение эффективности управления, развитие духовности населения, отмеченные на карте направлений области.

Процедуры интеграции позволили существенно изменить глобальную цель и ключе-

вые направления, в рамках которых стейкхолдерами генерировались проектные идеи. В качестве *реальной* глобальной цели стало декларироваться: *создание условий запуска и поддержания саморазвивающихся бизнес-процессов, повышающих жизнеспособность и конкурентоспособность района, позволяющих сохранить и повысить уровень жизни его населения.*

Всего было выдвинуто 88 и обсуждено 36 проектных идей. Из них 10 идей было признано перспективными для реализации. Это типичная динамика процесса проектирования Будущего, присущая данному методу. Обычно на второй фазе генерируется от 30 до 100 проектных идей, из которых выбираются для проработки 8-16. После защиты и оценки их участниками в дорожной карте остается 5-10 перспективных проектов.

И в данном случае в ходе обсуждения в дорожную карту вошло шесть проектов: “Создание в лесной зоне реабилитационного центра для несовершеннолетних детей из неблагополучных семей”; “Развитие профессионального образования”; “Строительство детского парка”; “Развитие и поддержка самодеятельного и художественного творчества населения”; “Строительство коммерческого жилья”; “Глубокая переработка льна”.

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

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

Такая направленность вектора объяснялась деятельностью программного комитета, который во главу угла при отборе проектов поставил скорость их реализации и социальную значимость для населения. В конечном счете получилось весьма уязвимое Будущее, рассчитанное в первую очередь на дотации со стороны областного бюджета и спонсорскую помощь предпринимателей. Полученная карта не позволяла в достаточной мере спланировать достижение глобальной цели, связанной с построением *саморазвивающейся* бизнес-модели территории. Поэтому было принято решение рассматривать ее в качестве первого этапа реализации стратегии. На втором этапе комитет решил усилить экономическую составляющую, включив в дорожную карту, еще пять проектов интегрированных в экономическое пространство области по линии АПК.

В целом, программный комитет признал результаты работы успешными. Действительно удалось составить дорожную карту из наиболее значимых проектов, под которые было организовано бизнес-сообщество из групп стейкхолдеров, рассматривающих эти проекты как реализацию совместных с администрацией идей. Появилась возможность осуществить стратегическое планирование развития территории в среднесрочных и долгосрочных горизонтах. Кроме того, была обеспечена широкая публичная поддержка населением начинаний властных структур.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Апробация метода при создании стратегий развития ряда районов, городов, регионов показала, что формирование дорожных карт в рамках методологии Форсайта играет доминирующую роль в планировании будущего территориального образования, и может существенно изменять направление интегрального вектора развития, а также степень интеграции территории в окружающее пространство.

2. Оказалось, что даже у таких проблемных территорий, как Сокольский район Нижегородской области, появляется реальная возможность решать проблемы внешней интеграции, внутренней дезинтеграции за счет консолидации активных групп населения вокруг наиболее значимых проектов. Поэтому особое значение данный метод приобретает сейчас, поскольку главы муниципальных образований до заключения контракта с земскими собраниями должны представить достаточно обоснованную и поддерживаемую большинством населения стратегию развития.

3. Полученные результаты практически значимы для повышения жизнеспособности территорий, поскольку позволяют декларировать ясную цель развития и формировать реальную дорожную карту, обеспечивающую ее плановое достижение. Так, ставка на построение саморазвивающейся бизнес-модели позволила Сокольскому району в 2009 г. удержать удельный вес убыточных предприятий на уровне 14,3; поддержать темп роста среднемесячной заработной платы одного работающего в 115,3. Это существенно превышает среднестатистические показатели по региону. При этом

производительность труда по сельскому хозяйству возросла в 3,4 раза.

4. Вместе с тем данный метод позволяет резко ускорить процесс планирования, поскольку все фазы по времени занимают порядка 4-10 недель. При этом качество проектных работ возрастает. В условиях жестких временных ограничений, накладываемых посткризисными явлениями, такое преимущество оказывается весьма существенным. Традиционными методами на получение подобных результатов может потребоваться от нескольких месяцев до нескольких лет.

---

<sup>1</sup> Адизес И. Секрет успеха // Экон. стратегии. 2008. № 5-6. С. 132-133.

<sup>2</sup> Григорьев А.Н. Стратегическое планирование развития региона: опыт Новгородской области // Регионоведение. 2009. № 2. С. 34-38; Бочков П.В.

Комплексный подход к развитию уральского промышленного региона в условиях экономического кризиса // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 1 (136). С. 58-62; Сценарный подход в стратегическом управлении муниципальным образованием / А.И. Агеев [и др.] // Экон. стратегии. 2008. № 5-6. С. 134-140.

<sup>3</sup> Царьков А.С. Управление проектами: от идеи к документу. М., 2007.

<sup>4</sup> Weisbord M., Janoff S. Future Search - An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations & Communities. 2<sup>nd</sup> ed. Berrett-Koehler, 2000. P. 151.

<sup>5</sup> Argyris C. Intervention Theory and Methods. Reading, Mass., 1970. P. 147.

<sup>6</sup> Царьков А.С. Указ. соч.

<sup>7</sup> Максимов А.Г., Царьков А.С. Развитие регионов ПФО: конкуренция, диффузия, альянсы // Труды IX международной научной конференции "Модернизация экономики и глобализация". Ч. III. М., 2009. С. 141-146.

*Поступила в редакцию 01.04.2010 г.*