

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»

В.М. ЦЛАФ

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рекомендовано редакционно-издательским советом федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет им. академика С.П. Королева» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по основной образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление

© Самарский университет, 2018

ISBN 978-5-7883-1238-5

САМАРА  
Издательство Самарского университета  
2018

УДК 338.2(075)  
ББК 65.050я7  
Ц 757

Рецензенты: д-р экон. наук, проф. А. П. Ж а б и н ,  
д-р экон. наук, проф. Л. В. И в а н е н к о

***Цлаф, Виктор Михайлович***

Ц 757 **Теоретико-методологические основы стратегического государственного управления:** учеб. пособие / *В.М. Цлаф*. – Электрон. текст. и граф. дан. (1,4 Мб). – Самара: Издательство Самарского ун-та, 2018. – 1 опт. компакт-диск (CD-ROM). – Систем. требования: ПК Pentium, Adobe Acrobat Reader. – Загл. с титул. экрана.

**ISBN 978-5-7883-1238-5**

Рассмотрены основные положения общей теории стратегического управления и специфические особенности стратегического государственного и муниципального управления. Материал пособия основан на критическом анализе отечественных и зарубежных разработок в области общей теории стратегического управления и обобщении консалтингового опыта автора в области разработки стратегий и программ развития Самарской области и муниципальных образований.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление, а также рекомендуется для слушателей программ дополнительного образования (повышения квалификации, профессиональной переподготовки) руководителей, депутатов и специалистов органов государственной власти и местного самоуправления.

Подготовлено на кафедре государственного и муниципального управления.

УДК 338.2(075)  
ББК 65.050я7

Редактор *М.С. Сараева*  
Компьютерная вёрстка *А.В. Ярославцевой*

Подписано для тиражирования 02.04.2018.  
Объём издания 1,4 Мб.  
Количество носителей 1 диск.  
Тираж 10 экз.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С. П. КОРОЛЕВА»  
443086, САМАРА, МОСКОВСКОЕ ШОССЕ, 34.

---

Изд-во Самарского университета.  
443086, Самара, Московское шоссе, 34

# Оглавление

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	5
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	6
<b>1. ОБЩАЯ ТЕОРИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ</b> ... 10	
1.1. Понятие стратегии и основания теории стратегического управления. Современное состояние теории стратегического управления .....	10
1.2. Западные школы стратегического управления.....	25
1.3. Отечественные разработки в области стратегического управления .....	38
1.4. Сущность стратегического подхода к управлению.....	47
1.5. Стратегическое мышление .....	49
<b>2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ</b> .....	53
2.1 Сущность стратегического государственного управления ...	53
2.2. Миссия региона (муниципального образования) .....	54
2.3. Отраслевой и антропосоциетальный подходы к стратегическому управлению развитием региона (муниципального образования).....	56
2.4. Формирование экономической стратегии региона (муниципального образования).....	58
2.5. Опыт разработки стратегии комплексного развития муниципального образования (на примере Стратегии комплексного развития г.о. Самара на период до 2025 года) .....	66
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	75
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК</b> .....	77

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее учебное пособие предназначается для студентов магистратуры, обучаемых по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление, а также рекомендуется для использования при реализации программ дополнительного образования (повышения квалификации, профессиональной переподготовки) руководителей, депутатов и специалистов органов государственной власти и местного самоуправления.

Учебное пособие охватывает вопросы теоретико-методологического плана, не касаясь нормативно-правовой базы и организации процессов разработки и использования стратегий и стратегических планов.

Пособие состоит из двух частей. В первой из них излагаются основы общей теории стратегического управления социально-деятельностными системами любой природы: бизнесом, некоммерческой организацией, государством, регионом, муниципальным образованием. Исторически теория стратегического управления была сначала разработана для бизнес-организаций. Однако основные идеи этой теории применимы и для стратегического государственного управления. Автор не считает возможным выделять стратегическое государственное управление в отдельную науку. Это было бы неверно ни с исторической (имея в виду историю разработки теории стратегического управления), ни с методологической точки зрения. Тем не менее, стратегическое управление государством, регионом или муниципальным образованием имеет свои особенности. Эти особенности изложены во второй части настоящего учебного пособия.

Автор не считает возможным ограничиваться изложением американских работ, посвященных стратегическому управлению, как это делается в ряде учебников. В СССР и потом в России были получены важные результаты в этой области, существенно обогатившие теорию. Автор включил в настоящее пособие и свои теоретические разработки, проверенные 30-летним собственным консалтинговым опытом. Авторский материал в первой главе включен в разделы 1.1, 1.3-1.5. 2-я часть пособия содержит исключительно авторские разработки. Автор выражает благодарность И.В. Крупенич за сотрудничество в разработке разделов 1.1-1.3.

## ВВЕДЕНИЕ

В советские годы регионы СССР и, тем более, города и сельские районы, поселки, села и деревни не могли самостоятельно разрабатывать стратегии своего развития. Единственный плановый документ, составлявшийся городскими властями, – генеральный план города, в соответствии с которым осуществлялось промышленное и гражданское строительство. Развитие промышленности, сельского хозяйства, социальной сферы и инфраструктуры регионов, городов, сельских районов нормировалось пятилетними и годовыми народнохозяйственными планами. Контрольные цифры по важнейшим позициям пятилетних планов развития народного хозяйства СССР утверждались съездами КПСС, затем планы детализировались по отраслям, территориям и по годам союзными, республиканскими, областными, городскими, районными (сельскими) органами государственной власти. На союзном уровне планы разрабатывались министерствами и ведомствами и сводились Госпланом СССР, на республиканском уровне – аналогичными республиканскими органами. На уровне областей, городов, сельских районов действовали плановые подразделения исполнительных комитетов советов народных депутатов, однако им доверялось немного. Почти вся промышленность подчинялась союзным и республиканским министерствам, которые и планировали ее функционирование и развитие. В числе министерств СССР были союзно-республиканские, которые сочетали функции союзных и одновременно – республиканских для всех союзных республик. Многие организации на местах, например заводы оборонных отраслей промышленности, автомобилестроительные и другие, подчинялись непосредственно союзным министерствам. Часть организаций, в том числе большинство вузов, подчинялись республиканским министерствам. Из промышленных предприятий местным органам власти доверялось руководство только промышленностью, выпускавшей самые примитивные изделия для домохозяйств – так и называвшейся *местной* промышленностью и частично пищевой промышленностью. В ведении местных органов власти были также жилищно-коммунальные вопросы (при этом жилищный фонд крупных предприятий создавался и обслуживался этими предприятиями), городской транспорт, междугородний автобусный транспорт и некоторые другие инфраструктурные отрасли.

В первые годы после распада СССР и изменения государственного строя российские регионы и города не строили долгосрочных планов собственного развития. В хаотической динамике первой половины 1990-х гг. планировать развитие даже на год, не говоря о больших сроках, было бессмысленно. Кроме того, слово «план» как один из символов ушедшей эпохи оказалось под запретом и зачастую заменялось терминами «прогноз» или «программа» независимо от содержания документа. «Прогнозы» социально-экономического развития стали разрабатываться областными и местными администрациями. Стабилизация постепенно пробуждала желание людей сознательно строить будущее. В это время в государственном и муниципальном управлении появляются термины «стратегия», «стратегический план». Первый стратегический план развития города – Стратегический план Санкт-Петербурга – был принят 1 декабря 1997 года. Разработки стратегий набирали темпы. 30 малых городов, выигравшие конкурс фонда Сороса, разработали стратегии развития в 2000-2002 гг. Во второй половине 1990-х появились первые в новой России работы Б.С. Жихаревича, В.Я. Любовного, В.Е. Рохчина и других ученых, работавших в сфере регионального развития. С 2001 года в Приволжском федеральном округе стал проводиться форум «Стратегии регионального развития». Первый приволжский Форум «Стратегии регионального развития» состоялся в Самаре в 2001 году и был призван убедить субъекты Федерации в необходимости стратегического и согласованного подхода к вопросам развития территорий. Участники второго Форума, прошедшего в июле 2002 года в Перми, обсуждали процессы реформирования и связанные с ними перспективы развития основных отраслей инфраструктуры – энергетической, транспортной, городской и информационно-коммуникационной – в рамках формирования стратегического каркаса развития макрорегиона. Третий Форум состоялся 3-4 июля 2003 года в Казани под девизом «Конкурентоспособные регионы = конкурентоспособная Россия». Стратегические региональные и муниципальные разработки расширялись, охватывая все больше территорий.

Однако при этом четко выявилась недостаточность теоретико-методологической базы стратегического государственного и муниципального управления. Летом 2006 г. по заданию Правительства РФ органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

представили в Министерство регионального развития РФ разработанные ими стратегии социально-экономического развития регионов. Анализ этих документов показывает, что понимание термина «стратегия» и принципов стратегического управления разными исполнителями этой акции было совершенно различно. Большая часть разработанных «стратегических» планов является, по существу, обычными долгосрочными планами. Показатели этих планов зачастую определялись путем «регрессионного» анализа трендов экономических показателей в прошлые периоды, после чего эти тренды продолжались в будущее – такая процедура запрещена математической статистикой, но часто лежит в основе «стратегического планирования» развития территорий. Идеология сценарного стратегического планирования применялась, но сценарии зачастую выстраивались в зависимости от единственной переменной (например, объема инвестиций), возможные значения которой в будущем задавались в значительной степени произвольно.

Теоретико-методологические основы стратегического государственного и муниципального управления оказались полностью «оторванными» от теории стратегического управления, созданной для бизнеса. Непредсказуемость условий будущего, послужившая причиной разработки теории и практики стратегического управления бизнесом, никак не учитывалась в разработках государственных и муниципальных документов, которые, несмотря на название «стратегический», по большей части представляли собой обычные долгосрочные планы, актуальные лишь в стабильной социально-экономической и политической. Разработчиков этих документов гораздо больше волновало, чтобы эти документы демонстрировали некое общественное согласие в отношении будущего, чем возможность корректного построения этого будущего. Политический аспект этого процесса полностью вытеснил профессиональный управленческий аспект.

Задача настоящего учебного пособия – систематическое изложение теоретико-методологических основ стратегического государственного управления. Изложение материала строится по принципу «от общего к частному». В первой главе излагается общая теория стратегического управления, в качестве которой выступает теория, разработанная для бизнес-организаций. Во второй главе излагаются особенности стратегического государственного и муниципального управления, выделяющие его в частный случай общей теории. При



изложении этих особенностей не теряются понятия общей теории стратегического управления (стратегические зоны хозяйствования, миссия, стратегические вызовы и стратегические альтернативы), но добавляются специфические для государственного и муниципального управления подходы, схемы, свойства объектов: антропо-социальный подход, разработанный чл.-корреспондентом РАН д.ф.н. проф. Н.И. Лапиным, онтологическая схема региональной экономики, разработанная автором настоящего пособия, принципы разработки региональной промышленной политики и др. Все описанные во второй главе особенности стратегического государственного и муниципального управления не только обоснованы теоретически, но и подтверждены многолетним консалтинговым опытом автора.

# 1. ОБЩАЯ ТЕОРИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

## 1.1. Понятие стратегии и основания теории стратегического управления. Современное состояние теории стратегического управления

На протяжении последних десятилетий тема стратегий широко разрабатывается в различных исследованиях. Однако общепризнанного понятия стратегии до сих пор не существует. Для всех исследователей и практиков ясно только то, что стратегия каким-то образом связывает настоящее и будущее, но различия между прогнозированием, планированием долгосрочным, планированием стратегическим и собственно стратегическим управлением разными авторами представляются по-разному. По-видимому, причина этого заключается в том, что не сформулирована единая точка зрения по поводу того, *зачем* управленцу необходимо знать будущее и пути к нему, *что он хочет* об этом знать и *что он может* об этом знать. Предсказание будущего когда-то было делом гадалок, колдунов и пифий, и отличие стратегического процесса от этих древнейших видов деятельности многим видится только в том, что к названиям соответствующих действий дописывается прилагательное «научный» (например, *научное предвидение, научное предсказание* и пр.).

Анализ документов стратегических разработок многих компаний, регионов, муниципальных образований показывает, что понимание термина «стратегия» и принципов стратегического управления разными исполнителями совершенно различно. О нечеткости понимания термина «стратегия» говорят Г. Минцберг, Дж.Б. Куинн и С. Гошал, принадлежащие к числу наиболее известных специалистов в области стратегического управления, однако они полагают, что «идентификация и наглядная демонстрация многообразия вариантов его употребления позволяют нам избежать многих недоразумений, а также отточить свои способности в понимании процесса формирования стратегии»<sup>1</sup>. С последним утверждением трудно согласиться. Демонстрация многих вариантов употребления термина при отсутствии единого *основания* для анализа вариантов не позволяет сделать даже заключения, что во всех случаях один и тот же *термин* соответствует одному

---

<sup>1</sup> Минцберг Г., Куинн Дж.Б., Гошал С. Стратегический процесс СПб.: Питер, 2001. С.43.

и тому же *понятию*, тем более невозможно установить, существует ли *необходимость в едином понимании* стратегического управления или фактическое многообразие подходов говорит о том, что разные субъекты занимаются при этом разными видами управления, одинаково имеющими право на существование (каждый в «своей» ситуации), но лишь случайно обозначенных одним термином.

Термин «стратегия» заимствован из военного дела, и его появление в «мирном» управлении уже вряд ли кто-нибудь возьмется объяснить. Вместе с этим термином пришли достаточно специфические его толкования, исходящие из стратегических принципов Александра Македонского, Сунь-Цзы, Б. Монтгомери и пр. Однако до сих пор остается неясным даже не то, в какой степени эти принципы могут стать принципами корпоративного или государственного управления, но, прежде всего, с какой целью их следует переносить в эти области. В качестве примера<sup>2</sup> можно привести рекомендацию менеджерам сначала производить разведку боем, затем вынуждать противника рассредоточить свои войска, затем сконцентрировать основные силы и атаковать выбранные цели и т.д. – ясно, что, воспринимая все эти рекомендации *в переносном смысле*, можно построить некоторую «стратегию» (а может быть, «тактику»?) управления предприятием, городом или регионом, но формулировка их *в буквальном смысле* может сильно варьироваться в зависимости от объекта управления, текущей ситуации и других переменных – и самое главное здесь то, что «военная стратегия» не дает оснований, чтобы перечислить те переменные, изучение которых необходимо для «перевода» стратегии на язык «мирного» менеджмента.

Очевидно, что прежде всего необходимо сформулировать, в чем состоит объективная необходимость стратегического управления.

Можно выделить, по меньшей мере, следующие основания его возникновения.

1. Осуществление какой-либо деятельности связано с *затратами ресурсов*, следовательно требование воспроизводства (тем более развития) деятельности требует заблаговременной подготовки этих ресурсов на будущее, поскольку такая подготовка требует времени. Идея устойчивого развития, получившая распространение в XX веке, опирается именно на необходимость строить деятельность *сегодня*

---

<sup>2</sup> См.: Там же, с.13.

так, чтобы одновременно с затратами ресурсов *создавать их на завтра*. Следовательно, необходимо знание о том, какие ресурсы и в каком количестве потребуются в будущем.

2. Поскольку деятельность осуществляют люди, они должны быть к ней соответственно мотивированы. Практика показывает, что мотивация может быть многократно усилена, если субъекты деятельности представляют себе не только ближайшие, но и отдаленные результаты их действий, в том числе, результаты, относящиеся к личной карьере, изменению собственных функций, роли, статуса и т.п.

3. Деятельность осуществляется в мире, темпы изменений которого оставляют управленцам все меньше времени на оценку информации и принятие решений. А это значит, что управленцы на какой-то срок вперед должны быть обеспечены знанием о *принципах принятия наилучших или хотя бы допустимых решений, приоритетах*, используемых при принятии решений, и основных *правилах их исполнения*.

4. При реализации проектов, имеющих долгосрочный характер, конечные результаты будут проявляться в ситуациях, существенно отличающихся от той, в которой эти проекты были начаты. В таком случае только знание о вероятном будущем (например в виде альтернативных сценариев) даст возможность оценить целесообразность реализации проекта.

Если считать, что любой управленец в корпоративной, государственной или муниципальной структуре испытывает потребность именно в указанных четырех типах знания, любые стратегические разработки можно рассматривать и оценивать с той точки зрения, позволяют ли они получать и использовать такие знания в реальной ситуации.

Разные школы стратегий, очевидно, будут различаться представлениями о возможных путях получения таких знаний, их использования – и вытекающими отсюда представлениями о должной и возможной структуре такого знания.

Стратегическое управление традиционно связывают с научными школами США, разрабатывавшими вопросы стратегического менеджмента раньше, чем другие страны. При этом следует заметить, что в области *долгосрочного планирования* неоспорим приоритет СССР, однако, как будет ясно из дальнейшего изложения, долгосрочное и стратегическое планирование имеют принципиальные отличия.

Г. Минцберг в работе, написанной совместно с Б. Альстрендом и Дж. Лэмпелом<sup>3</sup>, обнаруживает десять различных точек зрения на предмет стратегического управления, разработанных в США, большинство из которых получило отражение в практическом менеджменте. Сторонники каждой из них придерживаются уникальных воззрений на содержание и процесс построения стратегии. Какая-либо единая онтологическая основа для разработки и использования стратегий ни Г. Минцбергом, Б. Альстрендом и Дж. Лэмпелом, ни другими исследователями не построена. Вследствие этого, указанные точки зрения, как и все частные точки зрения, ограничены, но границы их применимости невозможно определить из-за отсутствия общих (независимых от этих частных точек зрения) критериев. Отсутствие единой основы не позволяет непосредственно сопоставлять стратегии, построенные в рамках любой из этих концепций, ни в плане их содержания, ни в плане применения. Можно сказать, что логический подход к стратегическому управлению, опирающийся на строго определенные основания и позволяющий определить место стратегического управления среди других видов управления, до сих пор не создан. В то же время анализ, проведенный Г. Минцбергом, Б. Альстрендом и Дж. Лэмпелом, демонстрирует исторический подход к стратегическому управлению, раскрывая изменения взглядов американских специалистов на стратегическое управление на протяжении нескольких десятилетий наиболее интенсивного развития стратегического менеджмента (но только в рамках концепций, созданных в США), при этом воззрения каждого из представителей различных американских школ стратегий представляют несомненный интерес.

Наибольшее внимание основаниям стратегического управления из авторов, занимавшимся этим вопросом, уделял И. Ансофф<sup>4</sup>, выделивший стратегическое управление как особый вид управленческого мышления и деятельности, созданный и применяемый в связи с нарастанием динамичности, вплоть до непредсказуемости, среды, в которой функционирует и развивается объект управления. Работы И. Ансоффа, в которых сформулированы современные основания

---

<sup>3</sup> Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. СПб.: Питер, 2001. 336 с.

<sup>4</sup> Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. 520 с.

стратегического управления, относятся к 70-м гг. XX века. Следует отметить, что в начале 80-х в СССР методологической школой Г.П. Щедровицкого<sup>5</sup> были сформулированы идеи программного подхода к управлению развитием, опирающиеся на те же факторы среды и, в принципе, близкие к идеям стратегического управления И. Ансоффа. В дальнейшем понятие стратегии и характеристики стратегического мышления были исследованы одним из учеников Г.П. Щедровицкого О.С. Анисимовым<sup>6</sup>, охватившим более глубокую историческую ретроспективу, исходя из того, что понятие «стратегия» заимствовано из военного дела.

Европейские школы стратегий<sup>7</sup> не создали новых оснований, опираясь, в частности, на работы И. Ансоффа и других американских исследователей (Boston Consulting Group и др.).

И. Ансофф формулирует следующие предпосылки для выделения стратегического управления как особого вида управления (эти предпосылки сформулированы в 70-е гг. XX века):

1. Во второй половине XX века число новых задач, обусловленных изменениями обстановки, неуклонно возрастает. Многие из них принципиально новы и не подлежат решению, исходя из опыта, полученного в первой половине века.

2. Множественность задач, их сложность и новизна создают возрастающую нагрузку на высшее звено управляющих, в то время как совокупность управленческих навыков, выработанных в первой половине века, все меньше соответствует условиям решения проблем.

3. Новые задачи возникают все чаще. Новизна, сложность и темп их появления повышают вероятность стратегических неожиданностей. Среду, в которой действует объект управления, все в большей степени можно характеризовать как непредсказуемую.

4. Степень предсказуемости будущего и характер задач влияют на понимание управленцами и учеными характера стратегического процесса, структуры стратегии и функций в процессе управления.

---

<sup>5</sup> Щедровицкий Г.П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология / Из архива Г.П. Щедровицкого. Т.4. М.: Путь, 2000. 382 с.

<sup>6</sup> Анисимов О.С. Стратегия и стратегическое мышление // Вопросы методологии. 1999. №1-2. С.114-130.

<sup>7</sup> См.: Ламбен Ж.Ж. Стратегический маркетинг. СПб.: Наука, 1996. 589 с.

И. Ансофф следующим образом показывает историческую динамику нестабильности среды предприятия и эволюцию управленческих систем (табл.1, 2)<sup>8</sup>.

Таблица 1. Шкала нестабильности среды предприятия

Характеристики	Стадии <sup>9</sup>				
	1900 Стабильность	1930 Реакция на проблемы	1950 Предвидение	1970 Исследования	1990 Творчество
Привычность событий	Привычные	В пределах экстраполяции опыта		Неожиданные, но имеющие аналогии в прошлом	Неожиданные и совершенно новые
Темп изменений	Медленнее, чем реакция фирмы	Сравним со скоростью реакции фирмы		Быстрее, чем реакция фирмы	
Предсказуемость будущего	По аналогии с прошлым	Путем экстраполяции опыта	Предсказуемые серьезные проблемы и новые возможности	Частичная предсказуемость по слабым сигналам	Непредсказуемые изменения
Шкала нестабильности	1	2	3	4	5

<sup>8</sup> Таблицы построены по материалам работы: Ансофф И. Цит. соч. С. 43-49.

<sup>9</sup> Даты соответствуют истории промышленности США.

Таблица 2. Эволюция типов управления

Типы управления	Стадии <sup>10</sup>				
	1900	1930	1950	1970	1990
	Будущее предсказуемо по аналогии с прошлым	Будущее предсказуемо путем экстраполяции опыта	Предсказуемы серьезные проблемы и новые возможности	Частичная предсказуемость по слабым сигналам или непредсказуемые изменения	
Управление на основе контроля	* Справочники и инструкции * Финансовый контроль				
Управление на основе экстраполяции	* Составление текущих бюджетов * Составление бюджетов капиталовложений * Целевое управление * Долгосрочное планирование				
Управление на основе предвидения изменений	* Стратегическое планирование по периодам * Выбор стратегических позиций				
Стратегическое управление на основе гибких, экстренных решений	* Управление на основе ранжирования стратегических задач * Управление по слабым сигналам * Управление в условиях неожиданных событий				
Шкала нестабильности	1 Стабильность	2 Реакция	3 Предвидение	4 Исследование	5 Творчество

<sup>10</sup> Даты соответствуют истории промышленности США.



Анализируя историческую динамику нестабильности среды предприятия и эволюцию управленческих систем, И. Ансофф разграничивает понятия долгосрочного и стратегического планирования. Первое из них связано с представлением о том, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста. Стратегическое планирование, реализуемое в условиях существенно более нестабильной среды, не предполагает такой возможности; поэтому в качестве первого шага предпринимается анализ перспектив, выявляющий те тенденции, опасности, шансы, а также отдельные «чрезвычайные ситуации», которые способны изменить сложившиеся тенденции. Дальнейшее нарастание непредсказуемости заставляет отказаться от методов стратегического планирования и перейти к иным методам: стратегическому позиционированию, ранжированию стратегических задач, управлению по слабым сигналам и др. – составляющих содержание собственно *стратегического управления*, но не планирования.

Важно отметить, что переход от стратегического планирования к стратегическому управлению, построенному на иных принципах, остался «незамеченным» как многими учеными, так и представителями властных учреждений. Это, в частности, привело к принятию Федерального закона от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», отражающего методологическую позицию, устаревшую на момент принятия документа как минимум на 50 лет. Стратегическое планирование (*вместо* стратегического управления, но с употреблением термина «стратегия», а не «стратегический план», и некоторых методов стратегического анализа) изучается во многих российских бизнес-школах.

Исходя из приведенных оснований, И. Ансофф определяет стратегию как *набор правил, которыми организация руководствуется в своей деятельности*. Для корпоративного стратегического управления он выделяет четыре группы таких правил:

- 1) правила, используемые при оценке результатов деятельности фирмы в настоящем и в перспективе. Качественную сторону критериев оценки называют *ориентиром*, а количественное содержание – *заданием*;
- 2) правила, по которым складываются отношения фирмы с ее внешней средой, определяющие, какие виды продукции и технологии она будет разрабатывать, куда и кому

сбывать свои изделия, каким образом добиваться превосходства перед конкурентами. Этот набор правил называется продуктово-рыночной стратегией, или стратегией бизнеса;

- 3) правила, по которым устанавливаются отношения и процедуры внутри организации – организационная концепция фирмы;
- 4) правила, по которым фирма ведет свою повседневную деятельность – основные оперативные приемы<sup>11</sup>.

Эти группы правил могут быть интерпретированы и по отношению к государственному и муниципальному управлению как правила:

- 1) определяющие критерии для оценки деятельности экономической системы и социальной сферы данной территории (видимо, их следует увязывать, прежде всего, с таким интегральным показателем, как *качество жизни населения*);
- 2) регулирующие отношения данной территории с другими территориями, а также с вышестоящими уровнями государственной власти (в том числе, правила или принципы, следуя которым органы власти данной территории обеспечивают конкурентоспособность производимых на территории продукции и услуг и инвестиционную привлекательность территории, миграционная политика, межбюджетные отношения и др.);
- 3) регулирующие отношения между субъектами (органами управления, коммерческими и некоммерческими организациями, гражданами), находящимися на данной территории (включая вопросы стимулирования экономического развития, обеспечения гарантированных Конституцией страны прав и свобод и т.п.);
- 4) правила принятия оперативных решений по вопросам, относящимся к компетенции органов власти данной территории.

---

<sup>11</sup> Ансофф И. Цит. соч., С.68.

Предпосылки стратегического управления, сформулированные И. Ансоффом, видимо на интуитивном уровне «ощущались» и создателями большинства других концепций стратегического управления. Однако каких-либо вербальных формулировок, позволяющих оценить позиции каждой школы иначе, чем «глазами самой этой школы», к сожалению, обнаружить не удалось. При этом не каждая школа, как это видно из материалов указанной работы Г. Минцберга, Б. Альстренда и Дж. Лэмпела, соотносила себя каким-либо образом с другими школами.

Отметим, что ситуация с построением теории стратегического управления без точных формулировок оснований типична для американской управленческой науки, тяготеющей к эмпиризму и прагматизму. Характеристика этой ситуации, как нам представляется, исчерпывающе изложена классиком социологии Т. Парсонсом:

«...Американскую открытость характеризуют... два момента: относительный иммунитет к идеологическому давлению, т.е. готовность браться за любые проблемы социальных наук, и тесно связанное с этим умение оценить по достоинству решения частных и ограниченных задач без особой заботы о стоящих за ними *глобальных* проблемах...

Оборотной стороной медали всегда был общий для американцев скептицизм по отношению к высоким уровням обобщения. Отсюда неблагоприятная интеллектуальная атмосфера для развития и распространения общих концептуальных схем, поскольку все время возникал вопрос, являются ли такие схемы необходимыми или хотя бы желательными. В Америке появилась тенденция оказывать сопротивление всяким попыткам работать на уровне общей теории»<sup>12</sup>.

В связи с изложенным возникает вопрос: является ли сегодня наукой стратегическое управление? Можно ли считать, что имеющиеся публикации по вопросам стратегического управления содержат *теорию стратегического управления* или только эклектический набор фактов и практических приемов?

Чтобы построить *научное* знание, с точки зрения общей методологии науки, нужна фиксация *оснований (онтологии)*, аксиоматической базы, *метода* данной науки. Однако наук с отрефлекси-

---

<sup>12</sup> Парсонс Т. Точка зрения автора / О социальных системах. М., 2002. С. 20.

ными основаниями и методом крайне мало, и, исходя из такого критерия, мы должны были бы исключить из числа наук значительную их часть.

«Буквальное значение слова “наука” – знание. Но не всякое знание может рассматриваться как научное. Не относится к науке так называемый обыденный или житейский опыт – знание, полученное на основе простого наблюдения и практической деятельности, не идущее дальше простого описания фактов и процессов, выявления чисто внешних их сторон. Научное знание в подлинном смысле слова начинается только тогда, когда за совокупностью фактов осознается закономерность – всеобщая и необходимая связь между ними, что позволяет объяснить, почему данное явление протекает так, а не иначе, предсказать дальнейшее его развитие. Наука – не простая совокупность знаний о фактах и законах, а совокупность знаний, приведенных в систему, где эти факты и законы связаны между собой определенными отношениями и взаимно обуславливают друг друга. Развитие науки идет от простого собирания фактов через их изучение и раскрытие отдельных закономерностей к связной, логически стройной научной *теории*, объясняющей старые, уже известные факты и предсказывающей новые. Правильность научного знания определяется не только его логической непротиворечивостью, доказательностью, но прежде всего обязательной проверкой его на практике – в наблюдении и научном *эксперименте*... Раскрывая объективные законы явлений, наука выражает их в абстрактных понятиях и схемах, которые должны строго соответствовать действительности»<sup>13</sup>.

Понятно, что в этой цитате содержится понятие науки, во-первых, проистекающее из *эмпиризма* и, во-вторых, сильно упрощающее вопрос об *истинности* научного знания, подменяя его вопросом о *правильности* – иначе и не могло быть в идеологизированной советской философии. Но и в этом отрывке есть материал для критики стратегического управления как *научного* предмета: в этой области знания почти нет абстрактных понятий, вместо *схем* часто применяются *иллюстрации* к вербальным формулировкам и т.д.

С другой стороны, по Г.П. Щедровицкому:

---

<sup>13</sup> Краткий словарь по философии. М.: Политиздат, 1970. С.192-193.

«Наука всегда имеет дело с некоторым сложившимся предметом изучения. Есть некоторый объект изучения, и он зафиксирован в каком-то эмпирическом материале. Это происходит в результате применения имеющихся у нас процедур. Если мы имеем просто описание проявлений объекта, то это еще не наука. Для того чтобы сложилась наука, должен быть выделен некоторый *идеальный предмет*. Это значит, что наряду с собственно эмпирическим знанием строится модель объекта, и все описание строится в соответствии с этой моделью, а результаты относятся затем непосредственно к эмпирическому материалу. Наличие двух таких «каналов» и есть характерный момент собственно научного анализа. Хотя описания получаются на моделях, а модели отнесены к эмпирическому материалу, очень часто затем мы начинаем употреблять эти описания непосредственно по отношению к объекту и эмпирическому материалу.

...Модель всегда расходится с эмпирическим материалом и многого в нем не объясняет. Здесь возникает интересный вопрос относительности истинности этих описаний, поскольку практически их очень часто нельзя проверить.

Из всего сказанного ясно, что предметом я называю область объектов и эмпирического материала, замещенную определенной моделью. Когда эмпирический материал выступает сквозь призму этой модели и когда модель выступает как модель именно этого эмпирического материала, тогда становится возможным развертывание теоретических систем, которое происходит на уровне описания. Теоретические системы строятся по-разному, но характерно, что здесь должны быть особые знания – связки типа: “если будут такие-то и такие-то свойства, то затем будет то-то и то-то”. Существуют разные формы построения теоретических описаний: аксиоматические, генетические и другие»<sup>14</sup>.

Научное знание имеет и другие отличительные признаки, кроме указанных выше, – критерии, которым должно удовлетворять и знание о стратегическом управлении, чтобы быть *научным* знанием (например, по К. Попперу – возможность применить процедуры фальсификации).

---

<sup>14</sup> Щедровицкий Г.П. Теория деятельности и ее проблемы / Г.П. Щедровицкий. Философия. Наука. Методология. М.: ШКИП, 1997. С.248.

Если с этих точек зрения рассматривать знание о стратегическом управлении, как оно излагается, в первую очередь, наиболее авторитетными авторами Гарвардской школы и примыкающими к ним другими американскими и европейскими учеными, то выясняется, что ни моделей, ни понятий (удовлетворяющих требованиям логики) эти работы не содержат; таким образом идеальный объект «стратегическое управление» не построен. Так как понятия не построены, суждения с их использованием, равно как и модели в виде графических схем, тоже отсутствуют, и фальсифицировать нечего. Метод американской теории стратегического управления – эклектика<sup>15</sup>, но и эклектически смешиваемые элементы знания в существующей сегодня теории стратегического управления не имеют обоснований с позиций социологии, экономики или любой другой науки, являясь не более, чем разрозненными результатами эмпирических наблюдений или прагматически удачных попыток построить нечто, что могло быть *в каком-то смысле* названо «стратегиями».

Все, что написано указанными авторами в цитируемых работах, – это описание эмпирического материала (кто, что и как сделал под названием «стратегия»), как правило, без попыток рефлексивного анализа, и практические рекомендации, как надо делать нечто, что будет иметь отношение к «стратегиям». Однако понятие «стратегии» так и не построено, несмотря на неоднократные обещания сделать это, рассыпанные по разным работам, а попытки строить его выглядят следующим образом<sup>16</sup>:

«... У стратегии есть две существенные характеристики: она создается заранее, до начала действий; ее разрабатывают сознательно и с определенной целью. Множество различных определений из самых разнообразных сфер лишь подкрепляют эту точку зрения. Например:

- *В военной сфере*: стратегия имеет дело с “составлением плана военных действий... с проектами отдельных кампаний и внутри них – с решениями, принятыми на основе личных обязательств” (*Von Clausewitz*).
- *В теории игр*: стратегия – это “сложный план: план, определяющий выбор [игрока] любой вероятностной ситуации” (*von Newman and Morgenstern*).

---

<sup>15</sup> Минцберг Г., Куинн Дж.Б., Гошал С. Цит. соч. С.41-43.

<sup>16</sup> Там же, с.30.

- *В менеджменте*: “стратегия – это унифицированный, исчерпывающий целостный план,... обеспечивающий выполнение основных задач предприятия” (Glueck)»<sup>17</sup>.

Автор процитированных строк не учитывает, что определения одного и того же термина (*не понятия!*) в разных областях знания могут относиться к разным понятиям. Не говоря уже о таком известном в лингвистике явлении как омонимия, использование одинаковых терминов для обозначения разных объектов в разных областях знания отнюдь не редкость. Так что приведенные Г. Минцбергом цитаты ничего не подтверждают, но и не могут быть фальсифицированы, так как не содержат *общего* утверждения. Например, остается неясным, можно ли *любое* утверждение, созданное до начала действий сознательно и с определенными целями, считать стратегией, т.е. являются ли признаки стратегий, выделенные автором приведенной цитаты, необходимыми и достаточными. Таким образом, научного знания приведенная цитата не содержит.

Аналогичный вывод можно сделать по отношению к большинству работ по стратегическому управлению. Едва ли не единственное исключение представляет цитированная выше работа И. Ансоффа, однако и в ней на протяжении всей книги несколько раз меняется точка зрения автора на то, что такое стратегия и как она должна быть представлена.

Итак, завершенной теории стратегического управления сегодня нет. Следовательно, актуальна задача ее построения. Исходя из сказанного выше, можно сделать вывод, что теория стратегического управления должна строиться как теория особого вида управленческого мышления и деятельности, позволяющего осуществлять заблаговременную подготовку ресурсов для будущих задач, эффективное стимулирование персонала знанием будущего и принимать эффективные и реализуемые управленческие решения в условиях непредсказуемой нестабильности.

При этом не следует забывать, что кроме знания *о стратегическом управлении* есть знание *в стратегическом управлении*, и хотя это принципиально разные знания, они должны быть связаны в единую систему. Так, понятие стратегии, схемы использования и разработки

---

<sup>17</sup> Минцберг Г., Куинн Дж.Б., Гошал С. Пять «П» стратегии / Стратегический процесс. СПб.: Питер, 2001. С.30.

стратегий как объекты исследования и проектирования относятся к знанию о стратегическом управлении, а применительно к знанию в стратегическом управлении эти схемы переносятся в плоскость организации управленческого мышления и деятельности, а объектом этого мышления становятся схемы объекта управления, которые должны быть пригодны для отображения изменений объекта и управления этими изменениями.

Как знание о деятельности, теория стратегического управления должна включать два вида знания: знание об объекте стратегического управления и знание, позволяющее организовать стратегическое управление этим объектом как специфический вид деятельности – знание о назначении, структуре, целях, задачах, средствах, методах, нормах осуществления этой деятельности и, наконец, о специфических действиях, относящихся к стратегическому управлению.

Объект стратегического управления не является специфическим для этого вида деятельности и совпадает с объектом менеджмента – в общем случае он может быть охарактеризован как социально-деятельностная система, и, следовательно, в основание теории стратегического управления должна быть положена онтология социально-деятельностной системы<sup>18</sup>.

Специфические характеристики стратегического управления как формы организации деятельности, с нашей точки зрения, заключаются в том, что стратегическое управление не регламентирует действий, осуществляемых управляемым объектом, – оно регламентирует способы принятия управленческих решений по поводу необходимых действий, т.е. нормирует мышление управленца, а сами действия планируются, мотивируются, контролируются и регулируются на тактическом (оперативном) уровне управления на основе тех ориентиров и заданий, правил, критериев, приоритетов и принципов, которые заложены в стратегию. Стратегическое управление не решает задачи определения необходимых ресурсов на будущее или стимулирования персонала – оно создает основания для расчета ресурсов и стимулирования исполнителей.

---

<sup>18</sup> Цлаф В.М. К построению онтологической схемы социально-деятельностной системы / В.М. Цлаф // Процессы и среда современного менеджмента: Межвузовский сборник научных статей / Самарский гос. ун-т. – Самара, 2003. С.155-164.



Таким образом, теория стратегического управления должна определить стратегическое управление как совокупность методов нормирования мышления управленца – «тактика» для удовлетворения перечисленных выше информационных потребностей, используя онтологическую схему социально-деятельностной системы.

## 1.2. Западные школы стратегического управления

Перечисленные ниже западные школы стратегического управления исследованы и описаны Г. Минцбергом, Б. Альстрендом и Дж. Лэмпелом, по работе которых<sup>19</sup> ниже дана краткая характеристика этих школ.

1. *Школа дизайна*: формирование стратегии как процесс осмысления.

В общих чертах, дизайн-школа предлагает модель построения стратегии как цельной картины, основной концепции ведения дел на будущее, в которой делается попытка достижения *соответствия внутренних и внешних возможностей* объекта управления.

Сторонникам дизайн-школы принадлежит знаменитая аббревиатура SWOT, означающую оценку сил (strengths) и слабостей (weaknesses) организации в свете существующих возможностей (opportunities) и угроз (threats) как основы стратегического процесса.

Важное для формирования стратегии значение имеют факторы социальной ответственности, в частности моральные устои общества, в котором функционирует организация, организационные ценности, понимаемые как ценности менеджмента, т.е. убеждения и предпочтения индивидов, формально возглавляющих организацию.

Процесс формирования и использования стратегии сторонники данной школы представляют следующим образом.

1. Формирование стратегии должно быть процессом мышления. Действие должно исходить из разума: эффективные стратегии создаются в ходе напряженного и жестко контролируемого мыслительного

---

<sup>19</sup> Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. – СПб: Питер, 2001. –336 с.

процесса. В одной из работ<sup>20</sup> К. Эндрюс пишет, к примеру, что менеджеры «знают, над чем они в действительности работают» только в том случае, если они разрабатывают стратегию максимально «обдуманную».

2. Ответственность за контроль над стратегическим процессом и его сознательный характер возлагается на руководителя, который и является стратегом. В конечном счете, школа дизайна признает единственного стратега, которым выступает располагающийся на вершине организационной пирамиды руководитель.

3. Модель построения стратегии должна оставаться достаточно простой и неформальной. Данное положение согласуется с предыдущим: единственный способ контролировать процесс силами одного человека – сохранять его максимально простым.

4. Стратегия должна быть единственной в своем роде: лучшей, полученной в результате индивидуального моделирования. Разработка стратегии основывается не на общих для всех случаев переменных, а на требованиях конкретной ситуации.

5. Процесс моделирования считается завершенным, когда стратегия сформулирована как перспектива. Предполагается наличие цельной картины – общей стратегии, основной концепции ведения дел. Стратегия предстает как перспектива, к определенному моменту времени полностью сформированная и готовая к «употреблению».

6. Чтобы оставаться простой, стратегия должна быть точно определенной. Стратегия должна быть ясной для того, кто ее создает и, если это вообще возможно, четко сформулированной, чтобы остальные члены организации могли понять ее. «Простота – сущность высокого искусства. – пишет К Эндрюс. – Стратегическая концепция привносит простоту в сложный мир организации»<sup>21</sup>.

7. Только после того как уникальная, созревшая, ясная и простая стратегия окончательно сформулирована, начинается процесс ее внедрения. Школа дизайна четко разграничивает формулирование стратегии и ее осуществление. Ее представители отделяют размышление от действия в полном соответствии с классическими представлениями о рациональности (оценка, следующее за ней предписание, а

---

<sup>20</sup> Здесь и далее работы К.Эндрюса цитируются по кн.: Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. – СПб: Питер, 2001. – 336 с.

<sup>21</sup> Цит. по: Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Дж. Цит. соч. С. 65.

затем действие). Центральным пунктом такого разделения является допущение о том, что структура организации должна логически вытекать из её стратегии. Согласно К. Эндрюсу, «до тех пор, пока у нас нет стратегии, мы не имеем возможности точно определить адекватную структуру»<sup>22</sup>.

Оценивая эти основные положения школы дизайна с позиций, предложенных И. Ансоффом, можно сделать вывод, что школа дизайна признает динамичность и отчасти – непредсказуемость ситуации (отсюда использование SWOT-анализа – попытки предсказать будущие возможности и угрозы и соотнести их с сильными и слабыми сторонами организации) и пытается найти некоторые «простые», рационально построенные и точно заданные правила, определяющие поведение организации в будущих ситуациях. С этими правилами, устанавливаемыми руководителем, должна быть согласована структура организации.

*2. Школа планирования:* формирование стратегии как формальный процесс.

Как показано выше (табл. 1.2), И. Ансофф определил период, когда стратегическое планирование было адекватно ситуации, – примерно с середины 50-х до середины 70-х гг. прошлого века. Именно работы И. Ансоффа в этот период заложили основы школы планирования. Следует отметить (хотя это отрицается Г. Минцбергом, Б. Альстрендом и Дж. Лэмпелом), что И. Ансофф в 70-е годы выступил инициатором отказа от стратегического планирования и перехода на разработку стратегии методом выбора стратегической позиции.

Оказавшая наибольшее влияние на приверженцев школы стратегического планирования работа И. Ансоффа «Корпоративная стратегия»<sup>23</sup> была опубликована в 1965 г. Школа планирования признает многие исходные положения школы дизайна. Но, несмотря на всю схожесть принятых моделей, школа планирования рассматривает практическую реализацию модели предельно формально – как соблюдение определенного алгоритма действий. Простая неформальная модель школы дизайна, таким образом, превращается здесь в строго определенную последовательность шагов.

---

<sup>22</sup> Цит. по: Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Дж. Цит. соч. С. 66.

<sup>23</sup> Цит. по кн.: Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Дж. Цит. соч. С. 89.

Основные положения школы планирования могут быть изложены следующим образом.

1. Стратегия (а точнее – стратегический план) есть результат контролируемого, методично организованного процесса планирования, разбиваемого на отдельные шаги, схематически изображенные в виде контрольных таблиц и поддерживаемые соответствующими методами.

2. Ответственность за принципиальную сторону всего стратегического процесса возлагается на высшее руководство компании; ответственность же за практическую сторону ложится на плечи кадровых планировщиков.

3. При завершении процесса стратегии предстают перед нами полностью готовыми, когда мы четко видим их практические приложения.

4. Стратегия служит задачам развития и совершенствования.

5. Если процесс формулирования стратегии может быть неограниченным во времени и дивергентным (что предполагает творческий полет воображения), то процесс осуществления лимитирован во времени и конвергентен (для того, чтобы подвергнуть новые стратегии давлению операционализации). Как утверждал Дж. Стейнер, «успешная реализация любой стратегии предполагает ее разбиение на субстратегии»<sup>24</sup>. Операционализация стратегий влечет за собой установку целого ряда иерархий, что предполагает наличие различных уровней с разными временными перспективами. На вершине пирамиды – всесторонние стратегические планы (как правило, пятилетние), под ними – среднесрочные планы, а еще ниже – краткосрочные (годовые) операционные планы. Параллельно иерархии планирования по временным параметрам существует иерархия задач, иерархия бюджетов, иерархия подстратегий (корпоративных, коммерческих и функциональных, которые в рамках данной школы рассматриваются не как перспективы, а, скорее, как позиции) и иерархия программ действий.

Если приверженцы школы дизайна значительное внимание уделяют проблеме ценностей, то школа планирования – разработке обширных процедур, призванных разъяснять и, там где это возможно, количественно представить цели организации.

---

<sup>24</sup> Цит. по: Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Дж. Цит. соч. С.98.

Анализируя подход школы планирования, можно увидеть, что ее представители различают, во-первых, «принципиальную» и «практическую» стороны стратегического процесса, возлагая их на разные уровни управления, во-вторых, четко увязывают стратегии с задачами *развития*. Как нам представляется, то, что называется в данной школе «принципиальной» стороной стратегического процесса, и есть собственно *стратегия*, в то время как реализация этих принципов в практике есть задача планирования. Возложение последней задачи на «кадровых плановиков» подчеркивает, что эта часть работы не является, по существу, стратегической, а относится к одной из стандартных функций управления – планированию.

3. *Школа позиционирования*: формирование стратегии как аналитический процесс.

Г. Минцберг считает, что имеется всего лишь одно существенное отличие школы позиционирования от школ планирования и дизайна, но именно оно и послужило толчком переориентации стратегического мышления. Школа планирования, равно как и школа дизайна, не ограничивает число стратегий, которые могут быть использованы в конкретной ситуации. Школа позиционирования, напротив, утверждает, что для каждой отрасли имеется ограниченное число стратегий, которые могут принести желаемые результаты, т.е. ключевых стратегий. Следование им позволяет организации занять выгодные позиции, которые обеспечивают защиту от атак конкурентов – настоящих и будущих.

Основные тезисы этой школы:

1. Стратегии представляют собой четко идентифицируемые рыночные позиции организаций в конкурентной экономической среде.

2. Процесс формирования стратегии – это сделанный на основе аналитических расчетов выбор одной определенной ключевой позиции.

3. Основную роль в этом процессе играют аналитики, предоставляющие результаты своих расчетов менеджерам, осуществляющим выбор.

Следовательно, общая логика стратегического процесса в данном случае представляется цепочкой *рынок*  $\Rightarrow$  *стратегия* (рыночные позиции, например, дифференцирование товара и концентрация на

определенном сегменте рынка) ⇒ *структура и функционирование организации*.

4. *Школа предпринимательства*: формирование стратегии как процесс предвидения.

Основные тезисы:

1. Стратегия существует в сознании руководителя/лидера в виде перспективы, а именно, интуитивного выбора направления движения и предвидения будущего организации.

2. Процесс формирования стратегии можно назвать полусознательным; он базируется на жизненном опыте и интуиции руководителя организации независимо от того, рождается идея стратегии в его сознании или он воспринимает ее извне.

3. Руководитель целеустремленно продвигает свою концепцию, лично контролируя ее осуществление, чтобы в случае необходимости внести в процесс своевременные коррективы.

4. Следовательно, для стратегического предвидения характерна гибкость, а предпринимательская стратегия является одновременно и продуманной, и неожиданно возникающей – предначертанной с точки зрения целостной концепции и развивающейся, поскольку детали определяются «по ходу».

5. Предпринимательскую организацию отличает гибкость, так как она представляет собой относительно простую, чутко реагирующую на указания руководителя структуру – будь то начинающая фирма с единственным владельцем или крупная компания, в которой установленные процедуры и властные отношения оставляют руководителю-«проводцу» свободу для маневра.

Центральное понятие школы предпринимательства – «видение»: интуитивное представление будущего, рожденное в сознании руководителя организации. Предвидение и вдохновляет, и дает понимание того, что должно быть сделано, – руководящую идею. «Видение» есть некий призрачный образ, а значит, оно мало напоминает четкий план. Благодаря этому оно отличается гибкостью, и любой руководитель легко адаптирует его к своему опыту. Все это предполагает, что предпринимательскую стратегию можно охарактеризовать одновременно и как предначертанную, и как развивающуюся, продуманную с точки зрения направления и общих очертаний и возникающую неожиданно в смысле определяющихся «в процессе» деталей.

Креативный характер и гибкость организации, характерные для стратегического процесса данной школы, позволяют заключить, что стратегии, выстраиваемые в соответствии с указанными тезисами, должны быть жизнеспособны при самых высоких уровнях непредсказуемости среды (уровни 4 и 5 по шкале нестабильности в табл. 1.2).

*5. Когнитивная школа:* формирование стратегии как познавательный процесс.

Сторонники когнитивной школы, опираясь на когнитивную психологию, анализируют стратегический процесс с точки зрения познавательных способностей человека. Опыт формирует круг знаний, что в свою очередь обуславливает действия индивидов, которые обогащают их новым опытом. На этом дуализме и основывается когнитивная школа.

Основные послышки когнитивной школы:

1). Формирование стратегии есть протекающий в сознании стратегический процесс познания.

2). Стратегии зарождаются как перспективы (в форме концепций, карт, схем и т.п.), предписывающие способы получения информации из окружающей среды.

По И. Ансоффу (см. табл. 1.2) эта школа отвечает вызовам исторической ситуации, в которой предсказуемы серьезные проблемы и новые возможности.

*6. Школа обучения:* формирование стратегии как развивающийся процесс.

Эта школа предполагает, что формирование и реализация стратегии неразделимы и осуществляются параллельно (одновременно).

Основные тезисы этой школы изложены ниже.

1. Сложный и непредсказуемый характер внешней среды организации, часто в совокупности с необходимостью постоянно обновлять необходимые для выработки стратегии знания, препятствует осуществлению взвешенного контроля; выработка стратегии должна, прежде всего, обрести форму процесса обучения – по крайней мере в тот период времени, когда формулирование и внедрение становятся неразделимыми.

2. Возможно, лучшим в организации «учеником» должен быть ее руководитель, но гораздо чаще имеет место обучение коллектива: в большинстве организаций есть много потенциальных стратегов.

3. Процедура обучения носит развивающийся характер, через поведение, которое способствует ретроспективному мышлению, направленному на осмысление предпринимавшихся действий. Стратегические инициативы осуществляются теми, у кого есть способности и ресурсы для обучения. Таким образом, стратегии могут возникать в самых неожиданных местах и самым необычным образом. Некоторые инициативы развиваются сами по себе или методом проб и ошибок, в то время как другие подхватываются защитниками новых идей из числа менеджеров, которые распространяют их в коллективе и/или доводят до высшего руководства, что стимулирует их развитие. Удачные инициативы формируют опыт действий, которые могут перерасти в схему, т. е. развивающуюся стратегию. Однажды получив признание, такие действия нередко принимают форму предначертанной стратегии.

4. Следовательно, роль руководства заключается не в попытках заранее представить, какими будут сознательно разработанные стратегии, а в том, чтобы управлять процессом стратегического обучения там, где могут развиваться новые стратегии. Мы имеем все основания утверждать, что стратегический менеджмент, в понимании данной школы, включает в себя мастерство распознавания трудно уловимых взаимосвязей между мыслями и действиями, контролем и обучением, стабильностью и переменами.

5. Таким образом, стратегии первоначально появляются как схемы действий из прошлого; вероятно, некоторые из них превращаются в планы на будущее, и в конечном итоге их можно воспринимать как перспективы направления общей деятельности.

Позиционирование этой школы по шкале нестабильности И. Ансоффа (табл. 1.2) достаточно неопределенно: с одной стороны, концепция развития предполагает хорошую адаптацию к нестабильности среды, с другой стороны, развитие через *обучение*, т.е. трансляцию консервирующей деятельность знаний и норм культуры, и тем более, прямое обращение к прошлому опыту в 3 и 5-м тезисах обуславливают инерционность разрабатываемых стратегий. Представляется, что такая неопределенность является следствием концептуальной нечеткости данной школы; положение о «трудно уловимых взаимосвязях» (тезис 4), видимо, следует считать ключевым. Можно, однако, предположить, что такая нечеткость является преднамеренной: исходя из декларируемой концепции развития, авторы данной школы



стараются накладывать минимум ограничений на содержание и организацию стратегического процесса, полагая, что адаптивный характер самого процесса будет приводить к лучшим результатам, чем любые заранее заданные концептуальные рамки.

7. *Школа власти*: формирование стратегии как процесс ведения переговоров.

Школа власти трактует процесс формирования стратегии как открытую борьбу за влияние, делающие особый акцент на важности использования менеджерами властных и политических методов.

Политика в данном контексте означает конфликт интересов. Подобный подход совершенно очевидно предполагает использование скрытых методов, приемов, ходов, нарушающих нормальное течение процессов функционирования, однако он в равной степени допускает и заключение взаимовыгодных соглашений, альянсов<sup>25</sup>.

Таким образом, данный подход имеет отношение к игре политических сил внутри организации или использованию политических рычагов самой организацией во внешней среде. Одна ветвь стратегического процесса фокусируется на внутренних конфликтах, отстаивающих различные интересы, в первую очередь, интересы менеджеров, в центре внимания другой – компания в целом, преследующая свои интересы как в конфликтных, так и во взаимовыгодных отношениях с другими организациями.

В конце 1970-х гг. появилось несколько интересных публикаций (такие работы, как «Формулирование стратегии: политические концепции» А. Макмиллана (1978); посвященное политическим аспектам планирования исследование Дж. Сарразин, статьи Э. Петтигрю (1977) и Дж. Боуера и И. Доза (1979)), в которых формулирование стратегии рассматривалось как политический процесс<sup>26</sup>.

Большое значение политический процесс формирования стратегии приобретает во времена серьезных перемен, когда неминуемо происходят существенные изменения в политике и властных отношениях, что часто приводит к конфликтам. Политические методы также часто используются во время длительных периодов застоя, характеризующихся блокировкой стратегических изменений, возможно, по

---

<sup>25</sup> Карлоф Б. Деловая стратегия: концепция, содержание, символ. М.: Экономика, 1991. С. 56.

<sup>26</sup> Карлоф Б. Цит. соч. С. 58.

причине жесткой позиции власть предержащих, а также во время периодов дестабилизации, когда организация не в силах сколько-нибудь ясно определить направление собственного развития, так что принятие решений часто превращается в ситуацию, когда все сваливается в кучу и все возможно.

Основные тезисы данной школы:

1. Формирование стратегии определяется властными и политическими силами, будь то процессы, происходящие внутри организации, или же действия организации во внешней среде.

2. Возникающие таким образом стратегии, как правило, носят спонтанный характер и принимают форму позиции или уловки, а не перспективы.

3. Во внутренней среде власть рассматривает создание стратегии как взаимодействие, основывающееся на методах убеждения, переговоров, а иногда и прямой конфронтации, в форме политических игр вокруг пересекающихся интересов и образующихся коалиций, ни одна из которых не обладает доминирующими позициями в течение длительного периода времени.

4. Во внешней среде власть рассматривает организацию как стремящуюся к своему благополучию посредством контроля над действиями других организаций или путем кооперации с ними. При этом компании опираются как на индивидуальное маневрирование, так и на коллективные стратегии в различного рода сетевых структурах и альянсах.

Школа власти внесла значимый вклад в развитие арсенала стратегического менеджмента (понятия «коалиции», «политических игр» и «коллективной стратегии»). Она также обратила внимание на важность использования политических методов для осуществления стратегических перемен тогда, когда приходится выступать против ведущих действующих лиц, стремящихся законсервировать ситуацию.

Методы школы власти особенно актуальны при разработке не корпоративных, а территориальных стратегий, когда принятие любых решений органами власти неизбежно связано с политическими процессами, противостоянием оппозиции, завоеванием электората и т.п.

8. *Школа культуры*: формирование стратегии как коллективный процесс.

Культура связывает совокупность индивидов в единую сущность. Ее составляют интерпретации мира, ценностные ориентации, нормы человеческой деятельности и отражающие их артефакты. Выходя за пределы индивидуального познания, эти интерпретации существуют в коллективном сознании, в социальном процессе.

Таким образом, организационная культура ассоциируется с «коллективным мнением», общими убеждениями, которые отражаются в традициях и привычках, а также и более осязаемо – в бытующих в организации преданиях, ее символах, даже сооружениях и продуктах.

Исходя из этого, школа культуры формулирует следующие тезисы.

1. Формирование стратегии – это процесс социального взаимодействия, основанный на общих для членов организации убеждениях и понимании.

2. Ветования индивида есть результат процессов приобщения к определенной культуре или социализации, как правило, не выраженных явно и невербальных, хотя иногда усиливаемых более формальным воспитанием.

3. Следовательно, члены организации способны лишь отчасти охарактеризовать убеждения, на которых базируется их культура, в то время как ее источники и объяснения могут оставаться для них малопонятными.

4. Как следствие, стратегия принимает форму прежде всего перспективы и только во вторую очередь – позиции, укоренившейся в коллективных устремлениях (не обязательно явно выраженных) и отраженной в моделях, защищающих глубинные ресурсы и возможности организации, образующие основу ее конкурентных преимуществ. Таким образом, основной характеристикой стратегии выступает предначертанность (даже если она не вполне осознана).

5. Культура и в особенности идеология содействуют, скорее, не стратегическим изменениям, а сохранению текущей линии; в лучшем случае они допускают корректировки в рамках общей стратегической перспективы организации.

Представители этой школы выступают за постоянство в управлении, за устойчивое движение намеченным курсом. Культура сильна, прочна, оформлена; ресурсы установлены и глубоки. Подчеркивая важность традиций и единодушия, характеризуя изменения как очень

сложные, школа культуры плохо вписывается в основания, предложенные И. Ансоффом. Ее появление в сфере менеджмента состоялось в 1980-х гг. во многом благодаря феномену японского «экономического чуда», определяющим фактором которого стала господствующая в Японии культура и ее проявления в крупных корпорациях Страны восходящего солнца.

9. *Школа внешней среды*: формирование стратегии как реактивный процесс.

Эта школа основывается на следующем.

1. Внешнее окружение, проявляющееся как набор сил общего характера, является главным элементом процесса создания организационной стратегии.

2. Организация должна либо адекватно реагировать на эти силы, либо ей придется «уйти со сцены».

3. Таким образом, руководство рассматривается как реагирующий элемент стратегического процесса, его задача – идентификация внешних сил и обеспечение адаптации организации.

4. Организации собираются вместе в особых нишах экологического типа, где они остаются до тех пор, пока их ресурсы не оскудевают или враждебность среды не становится чрезмерной. Затем организации прекращают свое существование.

Школа среды выросла из теории ситуационных факторов, описывающей взаимосвязи между конкретными измерениями окружения и определенными признаками организации – например, чем стабильнее внешняя среда, тем формальнее внутренняя структура. Эти идеи были спроецированы на процесс создания стратегии – например, стабильные внешние условия благоприятствуют более тщательному планированию.

Однако основные тезисы этой школы не дают возможности определить, проводят ли ее авторы какие-либо различия между стратегическими и оперативными решениями. Создается впечатление, что данная школа проповедует единственный и универсальный стратегический принцип гибкости, адаптивности к внешней среде, оперативной реакции на ее изменения.

10. *Школа конфигурации*: формирование стратегии как процесс трансформации.

В некотором смысле основные положения школы конфигурации включают в себе предпосылки других направлений, но при этом каждая из них рассматривается в строго определенном контексте. Именно сведение воедино всех предпосылок и отличает школу конфигурации от остальных.

1. Большую часть времени организация может быть описана как некая устойчивая конфигурация ее составных частей. Имеется в виду, что на определенный период времени она принимает четко определенную форму структуры, адекватную определенному социально-экономическому контексту, что в свою очередь обуславливает поведение организации и, как следствие, присущий ей набор стратегий.

2. Такие периоды стабильности время от времени прерываются трансформацией – скачком в иную конфигурацию.

3. Чередование периодов устойчивого состояния конфигурации и переходного процесса трансформации со временем выстраивается в схематичную последовательность (концепция жизненных циклов организаций).

4. Таким образом, основная цель стратегического менеджмента состоит в поддержании стабильности организации на относительно длительных отрезках времени или, по крайней мере, тех изменений, которые вписываются в ее стратегию. В то же время в периоды возникновения потребности в трансформации стратегический менеджмент призван обеспечить управление процессом перехода и сохранение жизнеспособности организации.

5. Соответственно процесс построения стратегии сводится к разработке концепций или формальному планированию, к систематическому анализу или видению руководства, к скооперированному обучению или конкурентной политике, к сосредоточенности на индивидуальном обучении, коллективной социализации или ограничивается реакциями на воздействия внешней среды. Однако его обязательным условием выступает своевременность предпринимаемых действий и их адекватность контексту. Короче говоря, перечисленные выше школы построения стратегий сами по себе представляют определенные конфигурации.

6. Результирующие стратегии принимают формы планов или схем, позиций, перспектив или уловок – но опять же каждая в свое время и в соответствии с ситуацией.

Таким образом, разные американские школы, описывающие стратегический процесс, решают задачи построения стратегии в разных условиях предсказуемости будущего, для разных соотношений ролей руководителя и коллектива, власти и культуры, интуиции и анализа. Однако четкого соотнесения этих, совершенно разных по происхождению и воздействию на содержание стратегии факторов ни одна школа не содержит.

Ни одна из перечисленных школ не определяет четко, *что* называется стратегией в рамках декларируемых положений. Говорится о том, *кто* разрабатывает стратегию, о процессах и организациях – но что является предметом разработки и как это используется – отдается на волю читателя, который должен формировать свое мнение о стратегии и стратегическом процессе на основе весьма приблизительных представлений.

### **1.3. Отечественные разработки в области стратегического управления**

Что касается отечественных школ, то в области как корпоративного, так и государственного управления в советский период не сложилось признанных научных концепций разработки и использования стратегий. Объяснение этому состоит, по нашему мнению, в том, что консервативность советской плановой системы, плохо считавшейся с динамичностью внешнеэкономической среды и стремившейся максимально консервировать внутриэкономическую среду, предписывала работать в идеологии долгосрочного планирования (в этой области были достигнуты серьезные и научные, и практические результаты), но не стратегического управления. Несмотря на то, что не только долгосрочные планы (например, «построения материально-технической базы коммунизма к 1980 г.»), но и среднесрочные (пятилетние) часто не выполнялись, это не привело к пересмотру официальной методологии управления экономикой. Что касается предприятий и учреждений, то в условиях жесткой централизации управления они не имели возможности разрабатывать и применять какую-либо собственную методологию и строить собственные стратегии.

Показательно, что сложность управления огромным централизованным хозяйством привела к крупным достижениям советской управленческой науки в области управления сложными системами. Эта тематика разрабатывалась параллельно во многих научных дисциплинах, в том числе кибернетике, системотехнике, экономике. Крупнейшим научным и практически достижением в этом направлении, по нашему мнению, можно считать разработку и реализацию в практической деятельности (прежде всего – Государственного комитета по науке и технике СССР) методологии и технологий программно-целевого управления. Именно успехи в области управления *сложными* системами, с нашей точки зрения, позволяли до известной степени стабилизировать ситуацию, добиваться реализации важнейших государственных программ (например, в космической или атомной отраслях) в рамках долгосрочного планирования, и, тем самым, как это ни парадоксально, затормозили развитие работ по стратегическому управлению *динамическими* системами, аналогичных рассмотренным выше работам И. Ансоффа.

После 1991 г. отечественные научные разработки по стратегическому управлению начались более активно, видимо, в области государственного и муниципального управления, чем корпоративного, где и до сих пор преобладают попытки освоения американских школ. В области разработки стратегий территориального развития получили известность работы В.Е. Рохчина<sup>27</sup>, В.Я. Любовного<sup>28</sup>. Серьезным этапом развития практики стратегического государственного управления на региональном уровне стала разработка стратегического плана Санкт-Петербурга, выполненная под руководством Б.С. Жихаревича. За ним последовали стратегические планы ряда других областных центров. При содействии Фонда Сороса в 2000-2002 гг. были разработаны стратегии ряда малых городов России. Од-

---

<sup>27</sup> См., например: Рохчин В.Е., Филиппов А.И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований: методология разработки концепции и механизм ее реализации. СПб.: ИСЭП РАН, 1996; Рохчин В.Е. Формирование стратегического выбора региона: методический аспект. // Школа гуманитарных наук. 1997. №2. С.56.

<sup>28</sup> См. например: Любовный В.Я. Проблемы и перспективы внутриобластной региональной политики // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Самарская область на пороге XXI века: стратегия социально-экономического развития». Самара: Администрация Самарской области, 1998. С. 154-163.

нако эти работы, сделав существенный вклад в технологии и организацию стратегических разработок в России, не содержали новых фундаментальных идей и оснований, которые могли бы быть положены в основу отечественной школы стратегического управления. Более того, многие из них были реализованы, в лучшем случае, в идеологии стратегического планирования, а не стратегического управления (хотя степень нестабильности и непредсказуемости ситуации в России была и остается в настоящее время чрезвычайно высокой), а в ряде случаев, несмотря на наименование «стратегический», представляли собой либо обычный долгосрочный план, либо (как стратегический план Санкт-Петербурга) некую декларацию общественного согласия относительно видения будущего, т.е. документ более политический, чем управленческий.

Но и фундаментальные научные результаты в рассматриваемой области в СССР, а потом в России были получены, однако их принадлежность именно к стратегическому управлению до определенного времени не декларировалась. Они были получены методологической школой Г.П. Щедровицкого где, начиная с 1970-х гг., разрабатывались принципы *программного подхода к управлению развитием*<sup>29</sup>. Эти принципы, по существу, четко определяли место и роль стратегий в управлении, хотя слово «стратегии» непосредственно в этих разработках не употреблялось. Только в конце 90-х гг. идеология программного управления развитием утвердилась в качестве стратегической в деятельности Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа, возглавляемого сыном и учеником Г.П. Щедровицкого П.Г. Щедровицким, а затем – в аналогичных центрах других федеральных округов. Теоретические исследования в данной области продолжали многие ученики Г.П. Щедровицкого: С.В. Попов<sup>30</sup>, О.С. Анисимов<sup>31</sup> и др. Ряд результатов в области

---

<sup>29</sup> Щедровицкий П.Г. Программный подход в контексте системомыследеятельностной методологии / Программирование культурного развития: региональные аспекты. М.: НИИ Культуры, 1991. С.34-92.

<sup>30</sup> См., например: Попов С.В. Методологически организованная экспертиза как способ инициации общественных изменений. // Кентавр. 2000. №23. С.2-7.

<sup>31</sup> Анисимов О.С. Стратегия и стратегическое мышление // Вопросы методологии. 1999. №1-2. С.114-130.



прикладной методологии стратегического управления был получен автором настоящего пособия<sup>32</sup>.

Рассматриваемый подход разработан в рамках Московского методологического (до 1962 г. – логического) кружка (ММК) – свободного объединения философов, логиков и представителей социальных дисциплин, созданного на философском факультете МГУ в 1951 – 1952 гг. и существующего в России и других странах СНГ в форме «методологического движения» до сих пор. У истоков кружка стояли Г. Щедровицкий, А. Зиновьев, Б. Грушин, М. Мамардашвили. С самого начала кружок создавался для решения междисциплинарных проблем, требующих:

а) с одной стороны, распредмечивания существующих представлений, понятий, знаний и, что самое главное, средств и методов работы, принадлежащих отдельным научным и инженерным (техническим) дисциплинам;

б) с другой стороны, синтеза разнопредметных знаний в ориентации на решение комплексной проблемной ситуации.

За 40 лет существования сплоченная (хотя и меняющаяся по составу) группа людей, составляющих ядро ММК, инициировала логико-методологическое движение, которое в дальнейшем распалось на собственно методологическое, системное, деятельностное, проектное и игровое (движение организационно-деятельностных игр).

---

<sup>32</sup> См.: Цлаф В.М. Подход к разработке программ стратегического развития производительных сил муниципального образования. /Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Стратегическое планирование: опыт, современные технологии регионального и муниципального управления, региональное взаимодействие». Самара; Тольятти, 1999; Цлаф В.М. Реформирование промышленного предприятия: метод. пособие для руководителей предприятий. Самара: Изд-во Администрации Самарской области, 1999; Цлаф В.М. Стратегии в маркетинге / Материалы межрегиональной профессиональной конференции «Маркетинг: инструменты, технологии, результаты». – Самара, 2001; Цлаф В.М. Тонкая материя стратегии // Наши регионы. 2001. №1; Цлаф В.М. Программирование развития территорий: вопросы методологии и анализ собственного опыта // Приволжский форум «Стратегии регионального развития». Самара, 18-19 октября 2001 г.; Цлаф В.М. Формирование стратегических ориентиров, перспективных направлений и приоритетов развития экономики города // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Программирование регионального развития», ч.2. Самара, 2002; А.П. Жабин, Цлаф В.М. Стратегические альтернативы и стратегический выбор / Стратегия социально-экономического развития Самарской области. Разд.5.1. М.: Экономика, 2002.

В 90-х гг. в рамках Методологического движения издавались журналы «Кентавр» (с 1990 г.), «Вопросы методологии» (с 1991 г.), создан ряд институциональных структур, в частности, Московская Академия развития образования (Ю. Громыко), Межрегиональная методологическая ассоциация (С. Попов), Сеть методологических лабораторий (А. Зинченко, В. Никитин, Н. Андрейченко, В. Волков) и Школа Культурной Политики (П. Щедровицкий). Специфические способы организации коммуникации между членами кружка, способы постановки и решения практических (прикладных) задач и оформляющие эти практики теоретические представления (теория мышления 1954 -1958, теория деятельности 1960 - 1965, теория понимания 1966 - 1974 и т.д.), сложившиеся в общих чертах в 50-е и 60-е годы, были обусловлены существовавшей в СССР социокультурной ситуацией и, в частности, особым положением социальных наук и философии. Кружок во многом формировался в оппозиции к официальной философии и науке, однако в течение всего периода своей активной работы стремился занимать конструктивную позицию: разрабатывать новые методы решения проблем и межпрофессиональной коммуникации<sup>33</sup>.

Именно эти особенности кружка позволили в консервативной советской научно-методологической среде построить принципиально новый подход к стратегическому управлению.

Согласно указанному методологическому подходу, стратегическое управление относится к *процессам развития* и может быть реализовано в рамках двух различных подходов: *проектно-планового* или *программного*<sup>34</sup>.

Основа **проектно-планового** подхода – *цель*, устанавливаемая как проект желаемого состояния объекта управления на краткосрочную или долгосрочную перспективу. При этом предполагается, что естественные, неуправляемые изменения характеристик внешней и внутренней среды могут быть спрогнозированы на весь планируемый период и, в соответствии с этим прогнозом, можно определить цель

---

<sup>33</sup> Щедровицкий П.Г. В поисках формы // <http://www.russ.ru/antolog/inoe/schedr.htm>.

<sup>34</sup> Изложение этих подходов ведется по работе: Цлаф В.М. Программирование развития территорий: вопросы методологии и анализ собственного опыта // Приволжский форум «Стратегии регионального развития». Самара, 18-19 октября 2001 г. // <http://csss.pro>.

как искусственно сформированный проект, учитывающий естественные изменения.

Под *стратегией* в проектно-плановом подходе понимают детальный комплексный долгосрочный план, обеспечивающий достижение указанной цели.

Проектно-плановый подход, ориентированный на долгосрочные цели, эффективен только в условиях общей социально-экономической стабильности. Поэтому, хотя он является традиционным для существующей практики управления, как корпоративного, так и, тем более, государственного и муниципального, он часто приводит к нереализуемым планам: за время выполнения плана ситуация успевает измениться настолько, что цели становятся неактуальными или недостижимыми.

Для проектно-планового подхода характерно, что основная мыслительная работа по управлению развитием сосредоточивается на этапе составления плана. План непосредственно нормирует *действия*, определяет их *сроки* и распределяет *ресурсы* на весь период исполнения. На этот период остается место лишь для текущей *оперативной (тактической)* мыслительной работы по определению наилучших способов использования заранее распределенных ресурсов для выполнения заранее заданных действий. Наиболее квалифицированная часть интеллектуального потенциала управления практически выводится из процесса после завершения разработки плана, что снижает адаптивность управления к всевозможным непредусмотренным изменениям.

Кроме того, планы, построенные в рамках этого подхода, непосредственно не содержат механизмов их реализации, которые должны быть разработаны дополнительно.

**Программный** подход исходит не из конечной цели, а из *проблем* и *возможностей* их разрешения, существующих на начальный момент развития. Иначе говоря, если при проектном подходе исходят из *должного* (того, что должно быть), то при программном – из *реального* (того, что есть) и выбирают такие изменения, чтобы трансформировать реальное в «лучшую» сторону. Конкретные цели, механизмы их достижения и мероприятия программы определяются поэтапно *в ходе реализации* программы, при этом цель каждого этапа определяется непосредственно перед осуществлением данного этапа на основе анализа текущей ситуации и результатов предыдущего

этапа. Заранее определяются лишь *концепция* и *стратегия* программы как основания для целеполагания, выбора средств и методов достижения целей.

Программный подход предполагает, что мыслительная работа по нормированию процесса развития продолжается, не прерываясь, в течение всего периода исполнения программы. Концепция и стратегия выступают в роли элементов, нормирующих *мышление* управленцев, которые определяют цели, задачи, ресурсы и действия по каждому этапу. Нормирование мышления осуществляется заданием стратегических ориентиров, приоритетов и иных параметров, влияющих на принятие решений управленцами в процессе выполнения программы.

Исходя из изложенного, программа включает следующие элементы:

а) долгосрочные:

- *концепция программы* – основные идеи, лежащие в основании целеопределения на *любом* этапе программы; эти идеи для каждого этапа реализации программы дополняются необходимыми деталями, определяемыми ситуативно, и формируют конкретную реализуемую цель этапа;
- *стратегия*, понимаемая как *совокупность принципов выбора целей и средств для любого этапа программы*, диктующих, как должны быть реализованы концептуальные положения *в зависимости от фактически сложившейся ситуации на момент начала каждого этапа*.

Концепция и стратегия разрабатываются на весь период действия программы и определяют единство ее краткосрочных элементов.

В составе стратегии может быть выделена *политика* (совокупность приоритетов) распределения ресурсов.

В программах развития территорий, принимаемых органами власти, концепция и стратегия обычно не разделяются, при этом их совместное изложение может называться как концепцией программы, так и стратегией. В дальнейших главах настоящей работы разделение концепции и стратегии также не проводится, и их совокупность названа стратегией.

б) краткосрочные:

- *цель и задачи* на очередной этап, определяемые концепцией и стратегией программы и данными анализа текущей ситуации;
- *план мероприятий* по выполнению задач и достижению целей очередного этапа.

Планы мероприятий в территориальных программах разрабатываются, как правило, на текущий год. Выбор меньшей, чем год, длительности этапов не представляется возможным в связи со сложившейся периодичностью разработки бюджетов.

Таким образом, программный подход, во-первых, всегда приводит к улучшениям и исключает недостижимые цели, во-вторых, позволяет корректировать движение на каждом этапе в соответствии с фактически достигнутыми результатами и динамикой внешней среды. Можно показать, что программный подход позволяет интегрировать экономические, социальные, правовые и иные изменения в единый процесс, создавая единый механизм этого процесса, чего не удастся получить при проектно-плановом подходе, обеспечивающем, в лучшем случае, комплексность цели, но не комплексность процессов и механизмов.

Не следует смешивать программный подход к стратегическому управлению с программно-целевым управлением. *Проектно-плановый* и *программный* подходы к стратегическому развитию – две разные *идеологии* управления, различающиеся возможностями по отношению к *турбулентности* (изменчивости и неопределенности) внутренней и внешней среды объекта управления. *Программно-целевое* управление – одна из форм *структурно-функциональной организации* управленческой деятельности, применяемая для повышения эффективности и гибкости управления *сложными* объектами. Программно-целевое управление может быть применено в качестве инструмента реализации как проектно-планового, так и программного подходов. Можно сказать иначе: сложность объектов управления породила особую форму организации деятельности управления – программно-целевые структуры; изменчивость и неопределенность (непредсказуемость) вызвали к жизни особую идеологию – программный подход.

Однако реальное внедрение программного подхода как новой идеологии управления осуществляется еще крайне медленно.

Структура деятельности при управлении развитием с использованием программного подхода упрощенно изображена на рис. 1.



Рис. 1. Структура деятельности по управлению развитием с использованием программного подхода

Как видно из схемы, акты управленческой деятельности циклически повторяются от этапа к этапу: развертываясь от исследования и анализа исходной ситуации и до исполнения плана мероприятий, они приводят к новой ситуации, которая подвергается аналогичной процедуре на новом этапе.

Основой управленческой деятельности на каждом этапе является *знание о ситуации в данной организации (на данной территории) и в ее внешней среде*, являющейся стартовой для данного этапа. Это знание является основанием для разработки целей, задач и планов мероприятий по каждому этапу. Стратегия является в этой схеме тем звеном, которое обеспечивает единую линию развития при изменяющейся на каждом этапе начальной ситуации. Основой для ее разработки должна явиться *миссия* управляемой деятельности и другие характеристики, которые, с точки зрения разработчика стратегии, должны оставаться неизменными на протяжении всего периода стратегического развития.

Это знание имеет две специфические формы: модель ситуации, позволяющая прогнозировать ее естественные изменения (т.е. изменения, которые должны произойти, если никаких управленческих воздействий на систему не оказывать), и перечень проблем – противоречий, создающих трудности и препятствия на пути достижения целей.

#### **1.4. Сущность стратегического подхода к управлению**

Из изложенного выше следует, что стратегический подход к управлению бизнесом, регионом, муниципальным образованием или другим объектом исходит из того, что внешняя среда компании динамична и во многом непредсказуема. Поэтому в любой момент функционирования объекта управления возникают проблемы и, в то же время, существуют возможности их разрешения. Проблемы требуют принятия решений, постановки краткосрочных целей и выбора средств их достижения. Так как внешняя среда компании изменчива и непредсказуема, после достижения поставленных целей обнаруживаются новые проблемы, разрешение которых требует постановки новых целей и выбора новых средств и т.д. Динамичность среды не позволяет детально определять долгосрочные цели и составлять подробные долгосрочные планы. В то же время, принятие решений не может опираться только на ситуативные факторы. Чтобы краткосрочные ситуативные цели не «уводили» компанию (регион, муниципальное образование) от намеченного направления развития, они должны удовлетворять определенным стабильным критериям. Чтобы принимаемые ситуативные решения были реализуемы, необходимо иметь определенный запас ресурсов. Совокупность заранее определенных, стабильных ориентиров, критериев, приоритетов и принципов принятия ситуативных решений, учитывающих, с одной стороны, миссию компании (территории), ее назначение, генеральное направление развития, а с другой стороны – возможности создания, накопления и использования ресурсов, есть *стратегия*. Подход к управлению бизнесом (регионом, муниципальным образованием) на основе стратегий есть стратегический подход.

Стратегия не регламентирует *действий*, осуществляемых компанией и в компании (в государственном или муниципальном управле-

нии – органом власти или местного самоуправления), она регламентирует *способы принятия решений* по поводу необходимых действий, а сами действия планируются, мотивируются, контролируются и регулируются на тактическом (оперативном) уровне управления на основе тех критериев, приоритетов и принципов, которые заложены в стратегию.

Стратегия компании (региона, муниципального образования) имеет долгосрочный характер, она может (и должна) изменяться в том и только в том случае, если изменения во внешней среде компании (региона, муниципального образования) или изменения предпочтений руководства столь существенны, что не позволяют сохранить неизменными миссию, назначение компании, генеральное направление бизнеса (развития территории), критерии и приоритеты принятия решений.

*Использование стратегии* состоит в применении содержащихся в ней принципов, критериев и приоритетов для принятия ситуативных решений об использовании организационных, экономических, технологических и образовательных средств для совершения изменений или, наоборот, препятствия изменениям (стабилизации).

Стратегическое *управление* следует отличать от стратегического *планирования*, результатом которого является не стратегия, а *стратегический план*, содержащий, как и долгосрочный план, перечень долгосрочных и краткосрочных целей, привязанных к конкретным датам достижения, действий (задач, проектов), направленных на их достижение, необходимых ресурсов, но отличающийся от долгосрочного плана тем, что будущее окружение объекта планирования не считается точно предсказуемым, не может быть определено путем экстраполяции наблюдаемых в настоящем тенденций, а прорисовывается в виде *сценариев*, основанных на анализе как наблюдаемых тенденций, так и тех опасностей, шансов и возможных «чрезвычайных» ситуаций, которые могут переломить наблюдаемые тенденции. Главный недостаток стратегического планирования состоит именно в предположении о предсказуемости «чрезвычайных» ситуаций – что свидетельствует о том, что они не являются чрезвычайными и к ним можно подготовиться в плановом порядке. Турбулентность реально существующей в XXI веке среды компании, региона, муниципального образования не позволяет считать такое предположение реалистичным.



## 1.5. Стратегическое мышление

О.С. Анисимов, рассматривая в работе<sup>35</sup> понятие стратегии на основе реконструкции и анализа представлений о стратегии классиков военной науки, цитирует К. Клаузевица<sup>36</sup>: «Тактика есть учение об использовании вооруженных сил в бою, а стратегия – учение об использовании боев в целях войны... Первая занимается оформлением отдельного боя, вторая – использованием последнего... вопросы являются тактическими или стратегическими в зависимости от того, касаются ли они оформления боя или его значения». По мнению Леера, главный вопрос стратегии состоит в рассмотрении операционной линии, проникающей во все частности (марши, бои), на которые расчленяется стратегическая операция, и дающей всему смысл и содержание, направление; стратегия связывает частности «в одно внутренне-определенное, плано-сообразное целое». Он считает, что стратег смотрит на предмет в целом, учитывает все непредсказуемости случая и дает не готовые решения, а отправные точки.

По мнению А. Свечина, «стратегия начинается там, где виднеется ряд последовательных целей, этапов к достижению конечных целей войны... должна широко заглядывать вперед и учитывать будущее в очень широкой перспективе... Во всех случаях, когда оперативному искусству предстоит выбор между двумя оперативными альтернативами, оператор не найдет оправдания для того или иного оперативного метода, оставаясь в пределах оперативного искусства, а должен подняться в стратегический этап мышления».

Отмечается, что стратегия нормирует не отдельные решения, а весь комплекс решений, принимаемых в ситуации. Она должна учитывать ресурсы и условия деятельности, но не только и не столько реальные, сколько потенциальные, которые могут быть вовлечены в деятельность при необходимости.

На основе этого анализа О.С. Анисимов приходит к выводу, что «стратег строит абстракции нормативного типа, а тактик – их конкретизирует и пользуется конкретизированными заместителями абстракций».

---

<sup>35</sup> Анисимов О.С. Стратегия и стратегическое мышление // Вопросы методологии. 1999. №1-2. С.114-130.

<sup>36</sup> Все цитаты в этом и следующих двух абзацах даются по работе: Анисимов О.С. Цит. соч.

Представляется, однако, что отношение между стратегией и тактикой в корпоративном менеджменте и государственном управлении (не будем обсуждать военное дело) не является отношением «абстрактное – конкретное». С нашей точки зрения, стратегия действительно есть норма, но не норма деятельности, а норма *мышления* (мышления «тактика»), которое, в свою очередь, задает (нормирует) конкретную деятельность. Стратегия организует мышление тактика, его целеопределение, выбор средств достижения цели. Имея перед собой в реальных ситуациях множество альтернатив, тактик черпает в стратегии, прежде всего, критерии их выбора. В такой интерпретации понятие стратегии в принципе совпадает со сформулированным И. Ансоффом<sup>37</sup>: «По своему существу стратегия есть *набор правил для принятия решений, которыми организация руководствуется в своей деятельности*».

Представляются принципиально важными следующие характеристики стратегии, приведенные выше:

- стратегия строится в условиях и с учетом непредсказуемости развития ситуации;
- стратегия должна быть связана с представлением будущего «в очень широкой перспективе»;
- стратегия предполагает поэтапное разворачивание деятельности, наличие отдельных промежуточных целей по каждому этапу и связывает все эти этапы и цели едиными основаниями для принятия решений;
- стратегия должна учитывать не только реальное наличие ресурсов, но и потенциальные возможности их получения.

Непредсказуемость как основную причину возникновения стратегического менеджмента называет и И. Ансофф<sup>38</sup>. В сочетании с «широкой перспективой» видения будущего – это отрицание возможности и необходимости постановки долгосрочных целей. Возвращаясь к военным аналогиям, можно сказать, что стратегия не указывает той точки, *где* должна закончиться война, она указывает *как* (или *чем*) она должна закончиться и *как* следует выбирать движение к этому концу. Задается некая общая (политическая) характеристика конечного со-

---

<sup>37</sup> Ансофф И. Цит. соч.

<sup>38</sup> Ансофф И. Цит. соч.

стояния, а конкретные цели ставятся только *тактически*: промежуточные, краткосрочные, что позволяет достигать их в условиях непредсказуемости. Способ, правила выбора целей в конкретных, заранее непредсказуемых ситуациях и средств их достижения из числа возможных – это и есть стратегия.

Представление стратегии как совокупности принципов существенно отличается от расхожего представления о ней, как о каком-то долгосрочном «крупноблочном» плане. Впрочем, долгосрочный план тоже может быть формой представления принципов, формой организации тактического мышления, если он не содержит конкретных планируемых действий или актов деятельности, а представляет собой перечень этапов с указанием того, *как* эти этапы следует планировать (или проектировать) в деталях. Именно последнее – указание принципов, способов планирования и проектирования «деталей» – позволяет считать план стратегическим.

На рис. 2 и 3 представлены примеры способов взаимодействия актов управленческого мышления в структурах управления разных типов. Показано, что в «административно-командной» системе объектом мышления менеджера высшего уровня являются как организация мышления, так и непосредственно объект мышления менеджера низшего уровня, т.е. осуществляется «тотальный контроль» мышления менеджера низшего уровня вышестоящим руководителем. В системе стратегического управления менеджер высшего уровня – «стратег» – задает только характеристики организационно-деятельностной схемы мышления менеджера -«тактика». Это задание осуществляется в форме стратегии.

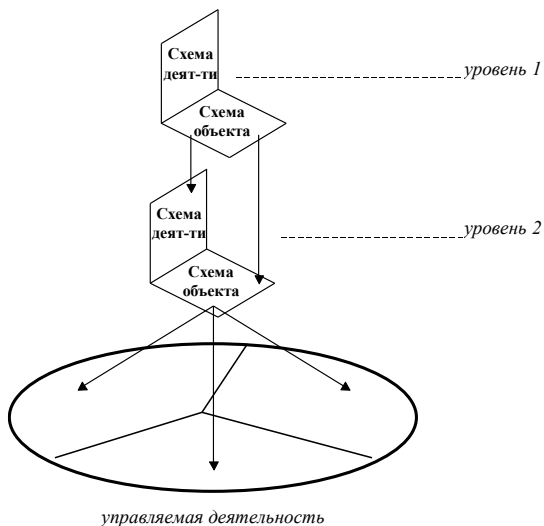


Рис. 2. Взаимодействие актов управленческого мышления в иерархической структуре типа «административно-командная система»

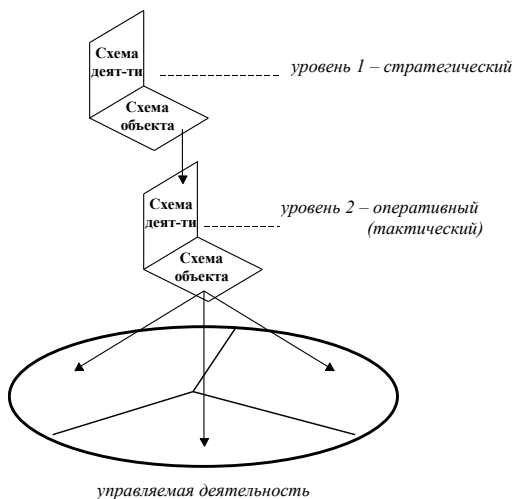


Рис. 3. Взаимодействие актов управленческого мышления в структуре стратегического управления

## 2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### 2.1 Сущность стратегического государственного управления

Стратегический подход к управлению регионом или муниципальным образованием (далее – МО) исходит из того, что внешняя среда региона, МО динамична и во многом непредсказуема. Поэтому в любой момент функционирования объекта управления возникают проблемы и, в то же время, существуют возможности их разрешения. Проблемы требуют принятия решений, постановки краткосрочных целей и выбора средств их достижения. Так как внешняя среда объекта изменчива и непредсказуема, после достижения поставленных целей обнаруживаются новые проблемы, разрешение которых требует постановки новых целей и выбора новых средств и т.д. Динамичность среды не позволяет детально определять долгосрочные цели и составлять подробные долгосрочные планы. В то же время, принятие решений не может опираться только на ситуативные факторы. Чтобы краткосрочные ситуативные цели не «уводили» объект от намеченного направления развития, они должны удовлетворять определенным стабильным критериям. Чтобы принимаемые ситуативные решения были реализуемы, необходимо иметь определенный запас ресурсов. Совокупность заранее определенных, стабильных критериев, приоритетов и принципов принятия ситуативных решений, учитывающих, с одной стороны, миссию региона (МО), его назначение, генеральное направление развития, а с другой стороны – возможности создания, накопления и использования ресурсов, есть *стратегия* развития. Подход к управлению регионом, МО на основе стратегии есть стратегический подход.

Сказанное в предыдущем абзаце определяет общие характеристики стратегического управления организациями, регионами, МО и любым другими объектами и соответствует изложенной в предыдущей главе общей теории стратегического управления. Онтологически стратегическое управление организациями, регионами или МО не различается. Но конкретные модели объектов управления, а следовательно, и стратегий их развития для организаций, с одной стороны, и

регионов (МО), с другой стороны, различны. Это проявляется в определении миссии, способов декомпозиции объекта управления как системы, механизмов развития и ряде других вопросов, рассмотренных в настоящей главе.

## 2.2. Миссия региона (муниципального образования)

*Понятие миссии в менеджменте* формулируется обычно для организации, чаще всего – для коммерческой организации (бизнеса). *Миссия* – это формируемое ключевыми лицами бизнеса (собственниками, высшим менеджментом) мысленное представление конечного социального эффекта бизнеса, определяющего внимание покупателей к предлагаемым данным бизнесом товарам и услугам и придающего смысл его существованию как в настоящее время, так и в будущем. Миссия определяет, в чем владельцы и менеджеры бизнеса видят его *полезность* для общества, для широкого круга покупателей, составляющих это общество. Миссия не должна формулироваться слишком узко, отражая лишь сегодняшние потребности общества, она должна опираться на понимание долгосрочных нужд общества. С другой стороны, миссия должна формулироваться так, чтобы отличать полезность товаров и услуг данного бизнеса от полезности товаров и услуг конкурентов, определять индивидуальность и, может быть, даже уникальность данного бизнеса. Выполнение предприятием заявленной миссии означает, что товары и услуги востребованы, предприятие имеет преимущества перед конкурентами и, следовательно, имеет условия для устойчивого функционирования в течение длительного времени.

Знание миссии позволяет сплотить коллектив предприятия и повысить конкурентоспособность путем достижения большей эффективности труда. Единое для всех работников предприятия осознание своей полезности для общества повышает заинтересованность персонала в работе на данном предприятии, способствует самоидентификации работников с данным предприятием, мотивирует их на совместную активность по снижению издержек и повышению качества, и, тем самым, ложится в основу организационной культуры. Знание миссии позволяет разработать корпоративные стандарты для оценки деятельности.

Миссия бизнеса должна вызывать *доверие* к данной организации ее персонала, клиентов (как имеющих, так и потенциальных) и властей. В силу этого она может быть положена в основу рекламных и PR-акций.

Миссия может быть сформулирована не только для бизнеса, но и для региона или муниципального образования. В отличие от бизнеса, миссия которого должна определять отличия от конкурентов, миссия региона или МО должна, прежде всего, отражать общие для любого региона (МО) характеристики, отображающие полезность для общества осуществляемых в регионе (МО) деятельностей, а именно: *создание и постоянное улучшение условий жизни для тех, кто может трудиться и обеспечивать себя за счет результатов собственного труда (наемного или предпринимательского), и обеспечение социальных гарантий для тех, кто не имеет возможности работать.* Для тех, кто может трудиться и обеспечивать себя за счет результатов наемного труда, должны быть, в первую очередь, созданы устойчивые рабочие места с достойным уровнем оплаты труда, система профессионального образования, обеспечивающая включение людей в трудовую деятельность в соответствии с профилем рабочих мест на данной территории, а также система жилищно-коммунальных условий, медицинского, рекреационного обслуживания, духовного развития, в том числе, в форме платных услуг. Для тех, кто хочет развивать собственный бизнес, необходимо создать условия: землеотвод для размещения производственных предприятий, офисные и торговые центры, образовательные и консалтинговые организации и др. – а также, как и для наемных работников, систему жилищно-коммунальных условий, медицинского, рекреационного обслуживания, духовного развития, в том числе, в виде платных услуг. Для тех, кто по состоянию здоровья, возрасту или в силу иных причин не может работать, должна быть создана система социальных услуг, предоставляющая возможность реализации всех прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, на бесплатной основе.

Так как регионы и МО включены в конкурентную среду в деятельности по привлечению квалифицированных кадров, инвестиций, туристских потоков, в миссию регионов и МО может (и должно) включаться указание на те их конкретные особенности, которые обуславливают конкурентные преимущества в указанных отношениях.

Как и для предприятия, для региона или МО целесообразно иметь формулировку миссии для внешнего окружения, обуславливающей привлекательность территории для внешних агентов, и другую формулировку – для населения и бизнеса, стимулирующую их к проживанию и активной деятельности на данной территории. Эти формулировки должны не противоречить друг другу, не представлять регион (МО) как разное для внешних агентов и жителей (бизнеса), но освещать особенности региона (МО), наиболее важные с точки зрения, в одном случае, внешних, а в другом случае, внутренних агентов.

### **2.3. Отраслевой и антропосоциетальный подходы к стратегическому управлению развитием региона (муниципального образования)**

Традиционный подход к управлению развитием региона (МО) заключается в рассмотрении региона (МО) как совокупности отраслей экономики (промышленность, сельское хозяйство и др.), социальной сферы (образование, здравоохранение, социальная защита населения и др.) и инфраструктуры (транспорт, дорожное хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д.).

Такой подход позволяет сформулировать приоритеты развития и критерии принятия оперативных решений по реализации стратегии для конкретных групп субъектов, действующих на территории: промышленных предприятий, энергетиков, организаций образования и т.д.

Однако некоторые функции, реализуемые на территории, имеют универсальный кроссотраслевой характер. Они реализуются только всей совокупностью действующих на территории акторов. Такие функции могут быть выделены с использованием разработанного чл.-корр. РАН Н.И. Лапиным антропосоциетального подхода<sup>39</sup>. Согласно этому подходу любая социальная общность (в том числе, регион, МО) реализует следующие 5 основных функций:

- жизнеобеспечивающая,
- духовно-интегрирующая,

---

<sup>39</sup> Лапин Н.И. Социокультурный подход и социетально-функциональные структуры // Социальные исследования. 2000. №7. С.3-12; Лапин Н.И. Функционально-ориентирующие кластеры базовых ценностей населения России и ее регионов. // социологические исследования. 2010. №1. С.28-36.



- статусно-дифференцирующая,
- властно-регулирующая,
- антропокоммуникативная.

Реализация каждой из этих функций обеспечивается множеством взаимодействующих субъектов общества, образующих для каждой функции социетально-функциональную структуру. Как пишет Н.И. Лапин, «в настоящее время социетальная жизнеобеспечивающая структура сопряжена прежде всего с экономикой, интегрирующая – с духовной культурой, дифференцирующая – с социальной структурой, регулирующая – с властно-политической системой. Но это соответствие далеко не однозначно. В осуществлении каждой социетальной функции так или иначе участвуют все области (подсистемы, сферы) общества. И все же наблюдается преимущественный вклад какой-то одной области в реализацию соответствующей функции.

Тезисный пример. *Жизнеобеспечивающая социетально-функциональная структура* представляет собой совокупность социально-хозяйственных (в сфере материальной культуры, прежде всего экономических) институтов, организаций, групп, поселенческих и иных общностей, в которых люди осуществляют согласованную деятельность по производству, обмену и распределению товаров и услуг. Их основная социетальная функция – обеспечения членов общества средствами и условиями жизни, отвечающими стандартам, сформировавшимся к данному этапу социокультурного развития»<sup>40</sup>.

Использование антропосоциетального подхода при разработке стратегий развития регионов или МО позволяет обеспечить полноту преобразований, необходимых людям (жителю территории, в том числе, собственнику бизнеса, внешнему инвестору, туристу и др.), а также бизнес-организациям, организациям социальной сферы, общественным, в том числе, политическим объединениям и другим субъектам для достижения желаемого будущего.

---

<sup>40</sup> Лапин Н.И. Социокультурный подход и социетально-функциональные структуры // Социальные исследования. 2000. №7. С.9.

## 2.4. Формирование экономической стратегии региона (муниципального образования)

Экономическая стратегия или стратегия экономического развития региона (МО) определяет стратегические ориентиры, приоритеты, критерии выбора решений при планировании экономической деятельности, обеспечивающие устойчивый рост добавленной стоимости, производимой в регионе (МО). Рост добавленной стоимости определяет как возможности насыщения местного рынка товаров и услуг для населения товарами и услугами местного производства, что сокращает отток денежной массы из региона (МО), так и возможности притока денежной массы из-за границ территории при продаже товаров и услуг за пределами территории. Наличие достаточной денежной массы на территории обеспечивает достаточную покупательную способность населения, следовательно, создает возможность организации новых и поддержания устойчивости действующих субъектов малого предпринимательства, предоставляющих населению рабочие места и создающих дополнительную добавленную стоимость. Тем самым в экономической системе создается положительная обратная связь, обуславливающая ускоренный экономический рост. Профиль деятельности субъектов предпринимательства при наличии денежной массы может быть диверсифицирован, что создает большее разнообразие рабочих мест в профессиональном отношении и повышает удовлетворенность населения процессом и результатами труда. Налоговые поступления от субъектов экономической системы позволяют развивать социальную сферу территории. Тем самым создается комплексная система повышения качества жизни населения, содействующая выполнению миссии региона (МО).

Экономическое развитие региона (МО) строится из двух фокусов: *технологического потенциала*, определяющего возможности производителя, и *рыночной конъюнктуры*, определяемой нуждами потребителей, формированием их потребностей, платежеспособностью, системой покупательских предпочтений, конкуренцией и иными факторами.

Принципиально важным вопросом разработки экономической стратегии является классификация рынков. Представляется важным подразделить рынки, во-первых, по географическому признаку: местный рынок, областной, российский, СНГ, мировой. По отношению к

местному и областному рынкам основная задача будет состоять в конкурентном вытеснении привозных товаров (что позволит снизить отток финансовых средств за пределы территории и, следовательно, повысить совокупный спрос на товары местного производства); по отношению к другим рынкам задачи могут быть принципиально иными. Разными на всех указанных рынках будут механизмы продвижения товаров и необходимые для этого институциональные структуры. Не менее важную роль имеет классификация рынков по типу конкуренции: наибольший интерес представляют рынки монополистической конкуренции, где инструменты активного маркетинга наиболее эффективны. Большое значение имеет анализ рынков в связи со стадиями жизненного цикла товаров. Стратегия должна предусматривать создание и развитие рынков наиболее перспективных типов с учетом технологического потенциала территории, возможностей его развития, возможностей реализации тех или иных методов маркетинга, а также структуры финансовых потоков на территории и межбюджетных отношений, так как распределение финансовых потоков влияет на распределение платежеспособного спроса по разным рынкам и их сегментам.

Развитие технологического потенциала предприятий должно учитывать мировые тенденции научно-технического прогресса, государственные программы инновационного развития экономики, а также текущее состояние технологического комплекса предприятий региона (МО). Последнее сопряжено с трудностями получения информации от предприятий частной формы собственности, особенно, в том случае, если собственники постоянно находятся за пределами региона. Предлагаемое стратегией изменение технологических комплексов предприятий также должно быть согласовано с собственниками.

Стратегические принципы развития технологического потенциала не должны предусматривать отказ от использования существующих профилей производства. Однако необходимо рассматривать их *не в качестве ограничительного условия*, диктующего хозяйственную специализацию территории, а как *потенциал для развития новых хозяйственных направлений на основе максимально возможной технологической преемственности*.

Для территорий с ограниченными природными ресурсами по примеру стран, достигших экономического процветания при отсутствии значимых запасов природных ресурсов (Япония, Израиль, Швейцария и др.) – процесс развития производительных сил может быть в стратегическом аспекте ориентирован только на *высокие технологии* в производственных отраслях и развитие *сферы услуг*, в том числе, торговых и транспортных.

Следует иметь в виду, что распространенная в настоящее время закупка иностранных технологий в большинстве случаев является лишь *средством поддержания функционирования, но не создает потенциала стратегического развития*, поскольку эти технологии уже не являются новинками для стран, продающих их, и, соответственно, не позволяют выйти на рынки этих стран. Более того, продажа технологий в Россию в качестве параллельного процесса часто сопровождается импортом из тех же стран продукции, полученной с помощью тех же или усовершенствованных технологий. Тем самым предприятие, купившее технологию, оказывается производителем устаревшей продукции даже на внутреннем рынке. Не исключена продажа одной и той же технологии разным российским фирмам одновременно, из-за чего рынок может быстро достичь насыщения.

Важно определить соотношение жизненных циклов технологий и производимых с их помощью товаров. Это имеет решающее значение для формирования как маркетинговой, так и инвестиционной стратегий.

Взаимосвязь технологий с определенными рынками и их сегментами, обслуживаемыми с помощью этих технологий, формирует стратегические зоны хозяйствования, набор которых для территориального хозяйственного комплекса должен быть, во-первых, оценен и, во-вторых, реструктуризован по имеющимся в теории стратегического менеджмента критериям привлекательности, синергизма, стратегической гибкости и иным<sup>41</sup>. Большое значение имеет анализ необходимости и возможных форм интеграции хозяйственного комплекса территории в целях формирования единой системы стратегических зон хозяйствования, реализации совместных рыночных стратегий, усиления технологического потенциала, оптимизации финансовых потоков. В первую очередь необходимо установить, готовы ли собственники предприятий к интеграции усилий по технологическому и

---

<sup>41</sup> Ансофф И. Цит. соч., С 75-145.

рыночному развитию для достижения синергического эффекта. В сегодняшней социокультурной ситуации можно ожидать отказа от взаимодействия даже в том случае, если его выгода очевидна – из-за опасений ненадежности партнеров, которые могут нарушить договоренности и тем самым нанести ущерб.

Важно учитывать, что требования инвесторов, в особенности зарубежных, в настоящее время относятся не только и не столько к прибыльности проектов, сколько к минимизации рисков. С этой точки зрения, кроме гарантий и наличия ликвидного имущества для залога, первостепенное значение для снижения рисков имеет наличие команды менеджеров, способных организовать реализацию проекта. Тем самым на важное место в экономической стратегии выдвигаются вопросы кадрового обеспечения хозяйственного комплекса территории.

Экономическая деятельность в регионе (МО), в основном, осуществляется компаниями частной формы собственности, поэтому непосредственное руководство экономической сферой региона органами публичной власти невозможно. Для управления экономической деятельностью, осуществляемой хозяйствующими субъектами, со стороны территориальных органов власти возможно использование трех типов средств:

- *институциональных* – создание новых и изменение существующих структур, таких как акционерные общества с государственным (муниципальным) участием, казенных, бюджетных и автономных учреждений, изменение нормативно-правового обеспечения деятельности, включая принятие новых и изменение действующих региональных законов, муниципальных нормативных актов, участие в правотворческой деятельности на федеральном уровне;
- *стимулирующих* – в том числе, распределение ресурсов, в частности, бюджетных, между различными потребителями, предоставление льгот, земельных участков;
- *образовательных* – формирование нового качества кадрового потенциала территории путем организации повышения квалификации и переподготовки, оказания консультационных услуг для решения стратегических задач развития экономики.

Из числа *институциональных* средств к числу важнейших относится создание региональной системы маркетинговых коммуникаций для содействия хозяйствующим субъектам в продвижении продукции на российский и мировой рынки, а также в поиске поставщиков сырья и материалов, технологий, технологических комплексов, инвестиций и высококвалифицированных кадров.

Региональная система маркетинговых коммуникаций включает выставки, ярмарки, региональные информационные порталы в сети Интернет, организуемые органами власти или при их участии переговоры с потенциальными партнерами, пресс-конференции, пресс-релизы и иные средства коммуникации.

Основная задача органов власти в данном направлении – создание имиджа территории в глазах потенциальных покупателей производимых в области товаров и услуг. Авторитет органов власти, их легитимность, дающая возможность выступать от имени всего населения территории, могут сделать их действия по продвижению товаров и услуг значительно более эффективными, чем действия самих хозяйствующих субъектов.

Участие органов власти в продвижении товаров снижает для хозяйствующих субъектов ценовой барьер выхода на рынок и уменьшает транзакционные издержки.

Под *стимулированием* в данном случае понимается предоставление хозяйствующим субъектам дополнительных возможностей для их деятельности, не связанной с реализацией территориальной стратегии, в обмен на совершение каких-либо действий, соответствующих приоритетам данной стратегии.

В числе стимулирующих средств различают финансовые и нефинансовые.

Финансовое стимулирование включает предоставление налоговых кредитов, бюджетных кредитов, бюджетных субсидий и субвенций, государственных гарантий для получения коммерческих кредитов, прямых инвестиций из бюджетных средств. Как правило, финансовое стимулирование осуществляется на конкурсной основе.

Стимулирование, не использующее финансовые инструменты, основано на том, что хозяйствующие субъекты получают определенные преимущества для своего имиджа, системы деловых связей и т.п. и могут в дальнейшем использовать их для продвижения на рынок

своих товаров и услуг. К таким средствам относятся присвоение различных почетных званий региональными органами власти и управления, победа на конкурсах, организуемых этими органами, создание возможностей для коммуникации с «труднодоступными» деловыми кругами путем включения в различные советы при органах власти и другие средства.

*Образовательные* средства предназначены для преодоления противоречия между фактическим уровнем подготовки управленцев и специалистов и требованиями реализации стратегии развития территории. Использование этих средств органами власти и управления заключается в организации образовательных мероприятий с полным или частичным финансированием из бюджета.

На рис. 4 приведена онтологическая схема региональной экономики<sup>42</sup>, показывающая основные виды деятельности, которые осуществляются в экономической системе региона (МО), и их взаимосвязи. Схема показывает, на какие деятельности и их взаимосвязи в принципе можно воздействовать для достижения заданных стратегией ориентиров развития. Направления воздействия также определяются отраслевой структурой экономики региона (МО) и структурой социетальных функций, показанной в предыдущем разделе.

Стратегические ориентиры экономического развития территории играют двойную роль: они направляют экономическое развитие на достижение желаемого будущего и требуют решения проблем настоящего. Перечень проблем – один из ключевых элементов эпистемологического обеспечения разработки стратегии и реализующих ее программ. Опыт разработки региональных и муниципальных стратегий и программ экономического развития территорий позволяет выделить следующие типичные противоречия в экономической системе:

- противоречие между интересами территории и государства, проявляющееся как противоречия интересов органов местного самоуправления, с одной стороны, и органов государственной власти федерального и областного уровней, с другой стороны, или как противоречие интересов государства и региона;

---

<sup>42</sup> Разработана автором по аналогии с онтологической схемой промышленного предприятия Г.П. Щедровицкого.

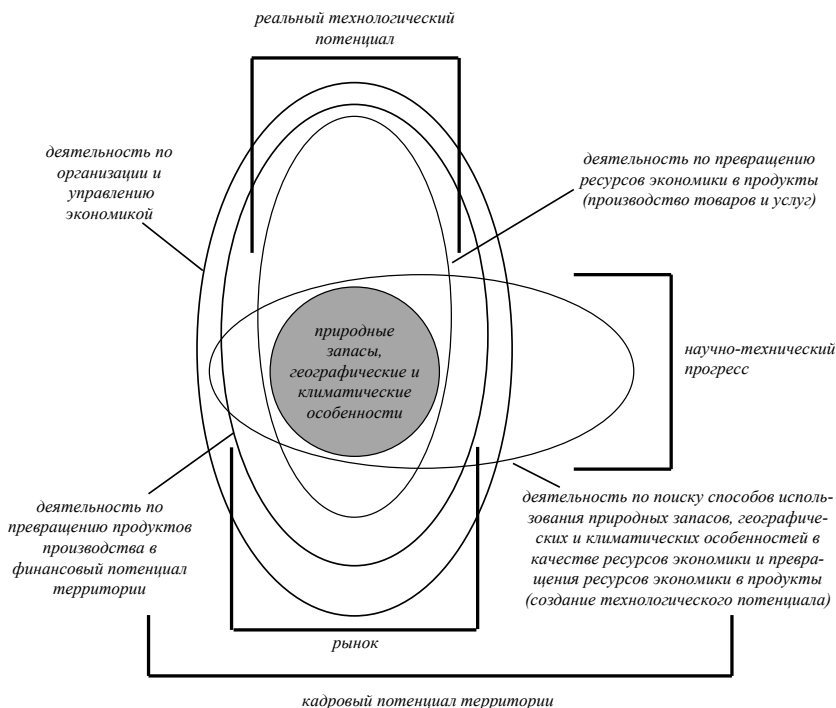


Рис. 4. Онтологическая схема региональной экономики

- несоответствие природно-ресурсного и технологического потенциалов территории. Это приводит как к недостаточному использованию имеющихся возможностей, нерациональному увеличению материальных потоков между территориями, так и к формированию моноотраслевой экономики ряда территорий, обуславливающей зависимость территории от предприятий определенной отрасли, часто – монополистов;
- противоречие между ограниченным кругом технологических возможностей, находящихся в распоряжении предприятий, и динамикой внешней среды, в определенные моменты требующей смены технологий – как непосредственно (применительно к предприятиям с технологиче-



ской специализацией), так и опосредовано через предъявление новых требований к качеству продукции (для предприятий с продуктовой специализацией), которые оказываются невозможным удовлетворить на основе имеющихся устаревших технологий;

- противоречие между технологическим потенциалом, с одной стороны, и используемыми бизнес-идеями и организационной культурой предприятий, с другой стороны;
- противоречие между региональным и межрегиональным характером обслуживаемых рынков, технологических цепей и организационных структур, с одной стороны, и локальным характером действующих систем управления, с другой стороны. В основе этого противоречия – отсутствие механизмов стратегического прогнозирования и управления как в рамках отдельных предприятий, так и в хозяйственном комплексе территории в целом;
- противоречие между объективно существующими условиями деятельности руководителей предприятий и теми умениями, навыками и традициями, которые определяют средства и методы этой деятельности;
- противоречие между потребностью территории в финансовых ресурсах и оттоком денежных средств за пределы территории вследствие приобретения населением и предприятиями товаров и услуг у производителей, расположенных на других территориях. Его причина заключается в нерациональной специализации и неотлаженной хозяйственной кооперации территорий, например, в том, что предприятия территории не ориентированы на выпуск потребительских товаров, бытовое обслуживание не развито, а местные торговые предприятия не в полной мере удовлетворяют потребности населения в товарах. Нерациональная специализация наблюдается и в области производства товаров промышленного назначения, что, в частности, проявляется в неудачной вертикальной интеграции хозяйствующих субъектов территории друг с другом и с субъектами, расположенными на иных территориях;

- различие концентрации рынков средств производства и продуктов производства, порождающее ценовый диспаритет;
- противоречие между потребностью населения и органов местного самоуправления территории (в целях наполнения бюджета) в повышении уровня заработной платы на территории и потребностью инвесторов в его уменьшении (в целях удешевления проектов).

В число важнейших задач экономического развития территорий входят:

- разработка инновационных бизнес-идей и формирование современной организационной культуры, позволяющих достигнуть стратегической конкурентоспособности предприятий;
- разработка и внедрение инновационных технологий, обеспечивающих производство товаров с принципиально новыми потребительскими качествами, не имеющими аналогов за рубежом, а следовательно, позволяющими завоевать существенные доли рынков за пределами России;
- на внутреннем рынке – отказ от использования остаточного спроса и переход к созданию своих рынков – развитию у потенциальных покупателей новых потребностей, для удовлетворения которых возможно использовать *только* продукцию или услуги, производимые *только* с помощью технологий, имеющихся *только* на предприятиях данной территории;
- нацеленность деятельности по техническому и инвестиционному проектированию на обеспечение значения критерия «цена/качество» на мировом уровне для любого продукта.

### **2.5. Опыт разработки стратегии комплексного развития муниципального образования (на примере Стратегии комплексного развития г.о. Самара на период до 2025 года)**

Стратегия комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года (далее – Стратегия) разрабатывалась, начиная с

2011 года, и была утверждена решением Думы г.о. Самара от 26 сентября 2013 г. №358. С осени 2013 года началась интенсивная работа по реализации Стратегии. Инициатором разработки и реализации Стратегии явилась Администрация г.о. Самара. Методологическое руководство разработкой и реализацией Стратегии осуществляла московская консалтинговая компания – автономная некоммерческая организация по городскому и региональному развитию «УРБЭКС-РАЗВИТИЕ» (председатель Совета директоров к.геогр.н. Т.В. Бочкарева, генеральный директор С.Е. Самарцев). Автор настоящего пособия принимал участие в процессе разработки и реализации Стратегии в качестве методолога ряда направлений («Инновационно-технологическое развитие производства», «Развитие образования», «Развитие городских сообществ») и участника разработки системы управления реализацией Стратегии.

Как указано в тексте Стратегии<sup>43</sup>, «...принципиальной целью разработки Стратегии стало объединение всех агентов развития в их заботе о будущем городского округа Самара, в создании современных ориентиров развития для новых поколений горожан. Для этого необходимо было поставить точные стратегические цели и создать такие механизмы реализации целевых задач, которые дают возможность эффективного социального сотрудничества. Для разработки Стратегии был использован ряд системно согласованных форматов: организационно-методологическое обеспечение; систематизация и сборка материалов; экспертные разработки (анализ и оценка, сценарирование); проведение публичных обсуждений с горожанами в ходе 5 стратегических сессий; межсессионная работа 10 инициативных групп; экспертные опросы населения и виртуальное общение со всеми заинтересованными через сайт в сети Интернет [www.Samara2025.ru](http://www.Samara2025.ru)». В работе над документом: в стратегических сессиях, инициативных группах по стратегическим направлениям, путем участия в обсуждении на сайте [www.samara2025.ru](http://www.samara2025.ru) – участвовали, по разным оценкам, от 4 до 6 тыс. человек.

Разработанная Стратегия и процесс ее реализации имеют ряд существенных отличий от аналогичных разработок, выполненных в

---

<sup>43</sup> Стратегия комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года: официальное опубликование // Самарская газета. 3 октября 2013 г. №181 (5202).

других регионах и городах Российской Федерации. Приведенный ниже анализ отличий не претендует на полноту – будут показаны только наиболее существенные отличия Стратегии и процесса ее реализации от аналогов.

Большинство стратегий, разработанных в других городах и регионах России, – это стратегии *социально-экономического* развития территорий. Правильнее назвать их стратегиями *экономического* развития, на фоне и в качестве результата или условия которого выстраиваются некоторые процессы социального развития. Социальное развитие подается, в основном, в традиционном отраслевом разрезе социальной сферы: образование, здравоохранение, культура и т.п. При этом оно может выражаться в росте числа школ, финансирования больниц и т.п. Зачастую социальное развитие рассматривается лишь как создание трудового ресурса для экономического развития. Процессы развития и роста, как правило, не различаются, изменения качества сводятся к изменению количества. Методологическая основа таких разработок очевидна – это сохранившийся донные марксистский тезис об экономике как базисе и прочем как надстройке. Поэтому и социальная сфера, как правило, описывается в экономических терминах. Стратегия, фактически, превращается в долгосрочный или среднесрочный народнохозяйственный план. Как правило, это план трехвариантный (оптимистический, средний, пессимистический варианты). При этом факторами, порождающими отличия вариантов, чаще всего, являются прогнозируемые объемы инвестиций.

Руководителями разработки Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года Т.В. Бочкаревой и С.Е. Самарцевым впервые в отечественной истории разработки территориальных стратегий осознана глубинная, неразрывная связь *пространственного* и *социально-экономического* развития территорий. Единство процессов пространственного и социально-экономического развития составило один из ведущих принципов разработки Стратегии. Так, проведенный на первом этапе разработки Стратегии стратегический анализ показал, что Самара – «город противоречий», и первое из них – контраст между низким, покрытым естественной растительностью и почти не тронутым цивилизацией правым берегом Волги и высоким «супер-урбанизированным» левым берегом. В «нормальном» архитектурно-планировочном процессе (которого в Самаре, к сожалению, нет и не было) это неизбежно отразилось бы на

генплане города, а он, в свою очередь, определяет многие социально-экономические процессы.

Таким образом, в отличие от других стратегических разработок, *при разработке Стратегии были изменены приоритеты факторов развития: важнейшими из них признавались факторы пространственные, естественно дополняемые факторами экологическими (средовыми), следующими по важности признавались факторы социальные и на последнем месте – экономические факторы.* Экономике как бы предписывалось «обслуживать» необходимые пространственные и социальные изменения.

Фактически, по сравнению с другими стратегическими разработками, была осуществлена инверсия приоритетов факторов развития.

Следующее по важности отличие разработанной Стратегии от ее предшественников видится в методах построения Будущего.

Разработчики «экономизированных» стратегий обычно строят Будущее, исходя из трендов, наблюдаемых в Настоящем. При этом иногда упоминают, что возможны резкие переломы в характере трендов, вызываемые непредсказуемыми технологическими, политическими и прочими событиями. Но в любом случае такими разработчиками движение к Будущему строится из Настоящего. *Желаемым Будущим предлагается считать возможное Будущее.*

Между тем, методология стратегирования предполагает, что желаемое Будущее строится именно как желаемое. Точка, к которой следует стремиться, ставится в Будущем исходя из ценностей людей. Из этой точки «обратным курсом» прокладывается путь к Настоящему. Тем самым желаемое Будущее становится возможным.

Для того, чтобы описать желаемое Будущее, при разработке региональных и муниципальных стратегий надо знать желания и предпочтения максимального количества жителей территории. Для этого организуются опросы и стратегические сессии, общение с жителями через интерактивные интернет-сайты, инициативные группы, работающие вместе с профессиональными стратегами.

Т.В. Бочкаревой и С.Е. Самарцевым найдено существенное дополнение к этому подходу. Согласно этому дополнению, желаемое Будущее должно соответствовать ценностям людей, но учитывать и весь исторический путь, пройденный данной территорией. Это не использование трендов. Данный метод предполагает *понимание* людьми пройденного территорией пути и формирование пожеланий

на Будущее с учетом этого понимания. Метод был реализован путем вовлечения в работу специальной группы ученых-краеведов. Они разрабатывали и докладывали остальным участникам разработки описание исторического пути территории с выделением особо важных, «переломных» моментов. Доклад фиксирует у участников определенное понимание истории территории. После этого участники формируют свои пожелания относительно Будущего.

Существенным отличием Стратегии от аналогичных разработок является ее *прорывной* характер. Обычно стратегии территориального развития носят фронтальный характер, касаясь одновременно и в равной степени всех аспектов жизнедеятельности территории (с учетом сделанных выше замечаний об «экономизме» стратегий). Рассматриваемая Стратегия направлена на *опережающее* развитие Самары по сравнению с референтными городами, на осуществление значимых прорывов в направлениях, которые могут в дальнейшем «потянуть за собой» другие направления. Фактически это означает программирование прорывов, имеющих разнообразный мультипликативный эффект. Программы и проекты, не имеющие «прорывных» перспектив непосредственно и не поддерживающие прорывные проекты в других стратегических направлениях, не рассматриваются. Непосредственно к прорывным направлениям развития отнесены инновационно-технологическое развитие производства, коммуникационное развитие и развитие деловой среды. Два направления (транспортно-логистическое и туристско-рекреационное) должны открыть Самару для внешней среды. Принципиальную основу для других направлений задают пространственное и градоэкологическое развитие. Основой для развития местного сообщества должны явиться развитие культуры, дополнительного образования и городских сообществ.

Современный идеал урбанизации, на который ориентируется большинство развитых городов во всем мире, это *создание гармоничного города*, образ которого задается следующими характеристиками:

- качественно более высокий уровень организации использования территории и городской среды;
- комфортная и доступная городская инфраструктура;
- достаточность комфортного жилья и высокая жилищная мобильность;

- безопасность городской среды;
- экологическая ответственность;
- сохранение культурного наследия;
- развитие городского самоуправления.

Гармонично организованный город способствует не только удовлетворению материальных потребностей жителей, но и во многом задает определенную планку интеллектуального уровня и духовных ценностей горожан. Город становится городом для человека, а не для производства, размещения и восстановления рабочей силы. В городе должно быть приятно жить, трудиться, общаться, растить детей и просто возникать желание вновь туда приехать.

При разработке Стратегии принимались во внимание следующие факторы развития Самары:

- фактор местоположения и территориально-пространственной организации;
- транспортный;
- агломерационный;
- демографический;
- научно-образовательный;
- технико-технологический (в т.ч. инновационный);
- инфраструктурный;
- экологический;
- туристско-рекреационный;
- информационно-коммуникационный;
- социальный;
- организационно-управленческий;
- нормативно-правовой;
- финансово-экономический.

В процессе разработки был построен следующий интегральный образ будущей Самары:

*«Самара – волжский город контрастов, где сочетается противоположное: мощная механическая индустрия и непровинциальная городская культура, высокая урбанизированность левого и заповедность природы правого берега, деловой настрой самарцев и радушие их приема; это место, где можно совместно обсудить широкий*

*спектр вопросов – и вас услышат, найти решение – и вам помогут, изготовить (есть мощности), и внедрить (есть управленцы)».*

Миссия городского округа Самары представлена в 3 уровнях:

**Надрегиональное значение городского округа Самара** – стать гостеприимным конгрессно-форумным, деловым и индустриальным волжским центром России – «Жигулевскими воротами» России на евразийском пространстве, на пересечении транспортных потоков Север – Юг и Запад – Восток;

**Региональная роль городского округа Самара** состоит в том, чтобы как губернская столица быть «проводником» инноваций в разные сферы деятельности в Самарской области, экономическим и социокультурным оплотом развития региона; как один из урбофокусов уникальной Жигулевской агломерации – способствовать стягиванию территории агломерации в экологически сообразное интегрированное пространство вокруг Самарской Луки;

**Внутриокружная роль городского округа Самара** включает в себя создание комфортной жизни и деятельности горожан во всех ее территориальных «локальностях», а также формирование креативных городских площадок, способствующих раскрытию созидательного потенциала горожан.

На основе анализа были выбраны следующие стратегические направления развития Самары:

- инновационно-технологическое развитие производства;
- опережающее развитие деловой среды и предпринимательства;
- форсированное коммуникационное развитие;
- транспортно-логистическое развитие;
- туристическое и рекреационно-оздоровительное развитие;
- градоэкологическое развитие;
- пространственное развитие и формирование креативной городской среды;
- развитие самарских сообществ;
- культурное развитие;
- развитие образования.

Генеральная цель развития сформулирована следующим образом:  
*«Концентрируя необходимые ресурсы на прорывных направлениях развития, стать креативной проектной площадкой применения*



*постиндустриальных видов технологий и зоной активного взаимодействия инноваторов, удерживая при этом баланс накопленного производственного потенциала прошлых лет и тенденций постиндустриального развития, основанного на экологическом мировоззрении, организационных, культурных и социальных технологиях творческого взаимодействия горожан».*

Для построения деятельности по достижению этой цели сформулирована главная организационно-управленческая цель развития:

*«Перевести город в режим непрерывного технологически выстроенного управления развитием, сочетающего стратегические инициативы с эффективным решением текущих задач на основе партнерской платформы сотрудничества власти, бизнеса и общества».*

Существенным отличием Стратегии от аналогичных разработок является и то, что ее реализация опирается не на потенциал органов местного самоуправления, что характерно для всех ее аналогов, а на потенциал муниципального образования (городского округа) в целом. Сюда относятся и ресурсы бизнеса, действующего на территории городского округа, и некоммерческих организаций, и населения в целом: не только финансовые, но и интеллектуальные, и трудовые, и организационные.

Этот отражено, в частности, в системе управления реализацией Стратегии. По каждому из стратегических направлений развития городского округа были созданы общественно-муниципальные комитеты (ОМК) из работников городской администрации, представителей бизнеса и общественности, которые должны разрабатывать, а потом – организовывать и контролировать исполнение стратегических муниципальных программ развития, опирающихся на инициативы населения и все указанные виды ресурсов. Деятельность ОКМ координируется и контролируется Центром стратегических инициатив, включающим представителей власти, бизнеса и общественности, состав которого утверждается Главой городского округа. В российской практике такие структуры созданы впервые.

Одним из ведущих механизмов реализации Стратегии станет муниципально-частное партнерство.

Наконец, хотелось бы отметить в этом кратком анализе Стратегии, что она не содержит количественных показателей ни Будущего,

ни ведущих к нему процессов. Структура стратегических целей и тематизм программ и проектов, предназначенных для их достижения, формируют направления развития. Стратегические процессы будут происходить в среде, которая не может быть спрогнозирована на этапе разработки Стратегии. Использование количественных показателей Будущего в непредсказуемых ситуациях бессмысленно, что показали еще родоначальники стратегического управления в 70-х гг. XX века<sup>44</sup>. Если дело обстоит иначе, если знание среды реализации позволяет задавать количественные показатели процессов развития – не нужно «баловаться» стратегированием, надо составлять и выполнять народнохозяйственные планы, используя весь опыт советского периода. К сожалению, большинство разработчиков территориальных стратегий, не обращая внимания на непредсказуемость будущего, так и поступают, но называют эти планы стратегиями. Именно поэтому почти ни одна стратегия в России не реализована. Стратегия комплексного развития г.о. Самара до 2025 года может стать первой, реализация которой состоится.

27 октября 2014 года в Санкт-Петербурге в рамках XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов» Стратегия развития Самары признана лучшей на общероссийском конкурсе городских стратегий<sup>45</sup>.

Тем не менее, и разработка, и запуск реализации Стратегии выявили массу проблем, многие из которых еще не нашли своего решения. Было бы странно наблюдать беспроблемный запуск впервые реализуемого сложнейшего комплексного процесса пространственного, экологического, социального и экономического развития города с населением более миллиона человек.

---

<sup>44</sup> Ансофф И. Цит. соч.

<sup>45</sup> Стратегия развития Самары признана лучшей на общероссийском конкурсе городских стратегий. // <http://www.city.samara.ru/life/novelty/24824>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Теоретико-методологические основы стратегического управления развитием региона, муниципального образования разработаны в достаточной мере для практического применения. Однако практика таких разработок пока далека от того, что предлагает (и предписывает) теория. Для этого есть несколько причин.

Первая из них состоит в том, что формальный и предельно политизированный отказ от планового хозяйства еще не нашел достаточного отражения в культуре регионального и муниципального управления, которое по-прежнему стремится к использованию идеологии и методологии планирования.

Вторая причина связана с непониманием характера сегодняшних изменений как не только случайных, но не предсказуемых, не поддающихся анализу традиционными методами теории вероятностей.

Третья причина – в образовательных процессах теория и методология государственного и муниципального управления отрывается от общей теории и методологии управления. Предпринимаются попытки выделить стратегическое государственное и муниципальное управление в отдельную науку, в которой специфические характеристики объектов государственного и муниципального управления и управленческих процессов преобладают над общими, онтологическими характеристиками процессов управления в условиях непредсказуемости.

Поэтому разработка стратегий регионального и муниципального развития подменяется разработкой стратегических планов, что нашло отражение и в нормативно-правовой базе<sup>46</sup>.

Понимание реальной природы принципиально различных – происходящих спонтанно и под влиянием человеческой деятельности – изменений в природной, социальной и деятельностной сферах все еще не освоено управленцами, предпочитающими следовать устаревшим стереотипам.

---

<sup>46</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В этой ситуации освоение теоретико-методологических основ стратегического государственного управления студентами магистратуры, обучающимися по направлению «Государственное и муниципальное управление» приобретает статус задачи государственной важности.

Автор надеется, что настоящее пособие внесет некоторый вклад в решение этой задачи.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27.12.2012 №2539-р.
4. Анисимов О.С. Стратегия и стратегическое мышление // Вопросы методологии. 1999. №1-2. С.114-130.
5. Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. 520 с.
6. Карлоф Б. Деловая стратегия: концепция, содержание, символы. М.: Экономика, 1991. 240 с.
7. Ламбен Ж.Ж. Стратегический маркетинг. СПб.: Наука, 1996. 589 с.
8. Лапин Н.И. Социокультурный подход и социетально-функциональные структуры // Социальные исследования. 2000. №7. – С.3-12.
9. Лапин Н.И. Функционально-ориентирующие кластеры базовых ценностей населения России и ее регионов // социологические исследования. 2010. №1. С.28-36.
10. Любовный В.Я. Проблемы и перспективы внутриобластной региональной политики // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Самарская область на пороге XXI века: стратегия социально-экономического развития». Самара: Администрация Самарской области, 1998. С. 154-163.
11. Минцберг Г., Куинн Дж.Б., Гошал С. Стратегический процесс СПб.: Питер, 2001. 567 с.
12. Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. СПб: Питер, 2001. 336 с.
13. Парсонс Т. Точка зрения автора./ Талкотт Парсонс. О социальных системах. М., 2002. С.15-72.
14. Попов С.В. Методологически организованная экспертиза как способ инициации общественных изменений // Кентавр. 2000. №23. С.2-7.

15. Рохчин В.Е., Филиппов А.И. Социально-экономическое развитие муниципальных образований: методология разработки концепции и механизм ее реализации. СПб.: ИСЭП РАН, 1996. 117 с.

16. Рохчин В.Е. Формирование стратегического выбора региона: методический аспект // Школа гуманитарных наук. 1997. №2. С.56.

17. Смолко И. Отказ от иллюзий // Материалы 6-й конференции по управлению «Управление в России: отказ от иллюзий» // <http://www.mamba.ru>.

18. Стратегия социально-экономического развития Самарской области. М.: Экономика, 2002.

19. Цлаф В.М. К построению онтологической схемы социально-деятельностной системы / В.М. Цлаф // Процессы и среда современного менеджмента: Межвузовский сборник научных статей / Самарский гос. ун-т. Самара, 2003. С.155-164.

20. Цлаф В.М. Подход к разработке программ стратегического развития производительных сил муниципального образования. /Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Стратегическое планирование: опыт, современные технологии регионального и муниципального управления, региональное взаимодействие». Самара; Тольятти, 1999.

21. Цлаф В.М. Реформирование промышленного предприятия: Методическое пособие для руководителей предприятий. Самара, изд. Администрации Самарской области, 1999.

22. Цлаф В.М. Стратегии в маркетинге // Материалы межрегиональной профессиональной конференции «Маркетинг: инструменты, технологии, результаты». Самара, 2001.

23. Цлаф В.М. Тонкая материя стратегии //Наши регионы. 2001. №1.

24. Цлаф В.М. Программирование развития территорий: вопросы методологии и анализ собственного опыта //Приволжский форум «Стратегии регионального развития». Самара, 18-19 октября 2001 г.

25. Цлаф В.М. Формирование стратегических ориентиров, перспективных направлений и приоритетов развития экономики города // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Программирование регионального развития», ч.2. Самара, 2002.

26. Щедровицкий Г.П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технология./Из архива Г.П.Щедровицкого. Т.4. М.: Путь, 2000. 382 с.

27. Щедровицкий Г.П. Теория деятельности и ее проблемы / Г.П. Щедровицкий. Философия. Наука. Методология. М.: ШКП, 1997. С.242-268.

28. Щедровицкий П.Г. Программный подход в контексте системно-мыследеятельностной методологии / Программирование культурного развития: региональные аспекты. М.: НИИ Культуры, 1991. С.34-92.

29. Щедровицкий П.Г. В поисках формы.  
URL: <http://www.russ.ru/antolog/inoe/schedr.htm>.